

La protection des minorités

Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

TABLE DES MATIERES

I. Introduction par M. Franz MATSCHER	3
II. La protection des minorités au niveau international: un projet européen	7
Proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités	7
III. La protection des minorités au niveau national: une variété de modèles juridiques	36
Rapport de synthèse des réponses au questionnaire sur les droits des minorités	36
Questionnaire sur les droits des minorités	68
Réponses au questionnaire sur les droits des minorités	72
III. La protection des minorités dans les états fédéraux et régionaux	288
Rapport de synthèse	289
Autriche	299
Belgique	302
Canada	317
Allemagne	344
Italie	348
Espagne	354
Suisse	376

I. Introduction par M. Franz MATSCHER

Quand bien même les Etats européens étaient conscients - à un degré variable - du problème de la protection des minorités, celui-ci n'a commencé à faire l'objet d'un

intérêt particulier et croissant dans l'espace européen qu'à partir de la fin de la première guerre mondiale. Après une période de stagnation pendant et après la deuxième guerre mondiale, le Conseil de l'Europe, créé en 1949, relança la discussion sur ce thème. Néanmoins, jusqu'en 1990, il n'y eut à cet égard que des initiatives isolées, qui n'ont d'ailleurs pas abouti. Ce n'est que depuis 1990 que la protection des minorités est au centre des intérêts et des préoccupations du Conseil de l'Europe, organisation internationale européenne garante des principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

La Commission européenne pour la Démocratie par le Droit - la Commission de Venise - fut l'une des premières institutions à se lancer, dès sa création en 1990, dans l'opération considérable que constituait la préparation d'un instrument garantissant au niveau européen les droits des minorités. Il s'agissait là d'un choix urgent: des conflits ethniques violents commençaient à surgir de plusieurs points de la carte de la nouvelle Europe.

Sa proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, rendue publique en 1991, constitue une tentative de ménager un juste équilibre entre les droits minimaux qu'il convient de garantir aux minorités et les devoirs qui leurs incombent. Un système de contrôle du respect des obligations découlant pour les Etats contractants de cette Convention proposée était institué ; il reposait sur trois moyens de contrôle, dont le premier -les rapports périodiques- était obligatoire, alors que les deux autres -la requête inter-étatique et la requête individuelle- étaient facultatifs.

Les Etats européens ont très vite reconnu le besoin d'une réglementation internationale posant les principes d'une protection effective des minorités nationales. Réunis au Sommet, à Vienne, du 8 au 9 octobre 1993, les chefs d'Etats et de Gouvernement des Etats européens sont convenus de charger le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe "de rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales" et "d'engager des travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales". La première phase de ces travaux décisifs vient d'être achevée par l'adoption de la "Convention cadre pour la protection des minorités nationales", le 8 novembre 1994.

La Commission de Venise s'est associée de près au processus de la première réglementation pan-européenne de la question explosive des minorités nationales.

Elle a participé aux travaux du Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) mis en place par le Comité des Ministres pour élaborer la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle s'est également associée aux activités du Groupe de projet "Droits de l'Homme et Démocratie véritable" (CAHDD), dans le cadre duquel elle a présenté, entre autres, deux rapports sur la protection des minorités.

La présente publication vise à rendre plus accessibles à un large public les travaux de la Commission de Venise en matière de protection des minorités.

Elle comprend, d'une part, la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités, en tant que réponse au besoin tant ressenti d'une protection des minorités au niveau européen. La proposition et son rapport explicatif figurent dans le premier chapitre de la publication.

La présente publication comprend, d'autre part, un premier rapport de synthèse portant sur la protection des minorités au niveau du droit national effectués au sein de la Commission de Venise et un deuxième rapport concernant la protection spéciale dont peuvent jouir les minorités dans un Etat à structure fédérale ou régionale.

Le premier de ces rapports, sans être une étude de droit comparé, montre la variété extraordinaire des modèles de protection adoptés par les Etats européens, mais révèle aussi -et c'est important- que certains aspects de cette protection nationale sont communs et sont, à ce titre, susceptibles de former la base commune de la protection internationale et européenne des minorités. Le rapport en question a été rédigé sur la base des réponses fournies par des représentants de plusieurs Etats européens et autres à un questionnaire élaboré par la Commission ; le questionnaire, ainsi que les réponses figurent en annexe du rapport. La lecture des réponses données à une même question par les représentants des divers Etats permet d'avoir un aperçu rapide des solutions préconisées par les législations nationales à un problème identique de protection des droits des minorités.

Le deuxième rapport de synthèse concerne la protection de minorités dans les Etats fédéraux et régionaux ; il est suivi des rapports relatifs aux Etats membres du Conseil de l'Europe à structure fédérale ou régionale, ainsi que d'un rapport du Canada, rédigés par les membres et membres-associés de la Commission.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit considère la question de la protection des minorités comme l'un des domaines privilégiés de son activité. La présente publication est une contribution modeste à l'évolution de cette protection que l'on s'accorde à considérer, de nos jours, comme une

*composante particulière mais certaine de la protection des droits de l'homme,
ainsi que de la démocratie.*

*Franz MATSCHER
Président de la sous-Commission
sur la protection des minorités*

II. La protection des minorités au niveau international: un projet européen

Proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités

PREAMBULE

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que la dignité et la valeur égale de chaque être humain constituent des éléments fondamentaux de ces principes ;

Considérant qu'il existe des minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans les Etats d'Europe centrale et orientale ;

Considérant que les minorités contribuent au caractère pluriforme et à la diversité culturelle des Etats européens ;

Vu les travaux réalisés au sein de la CSCE et notamment la Déclaration adoptée lors de la réunion de Copenhague en juin 1990, ainsi que la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, du 21 novembre 1990 ;

Vu l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Considérant qu'une solution adéquate au problème des minorités en Europe est un facteur essentiel de démocratie, de justice, de stabilité et de paix ;

Résolus à mettre en oeuvre une protection effective des droits des minorités et des personnes qui appartiennent à ces dernières,

Sont convenus de ce qui suit :

CHAPITRE I - PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1

- 1. La protection internationale des droits des minorités ethniques, linguistiques et religieuses, ainsi que des droits des personnes appartenant à ces minorités, telle que garantie par la présente Convention, est une composante essentielle de la protection internationale des Droits de l'Homme et, comme telle, est un domaine de la coopération internationale.*
- 2. Elle n'autorise aucune activité contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats.*
- 3. Elle doit s'exercer de bonne foi, dans un esprit de compréhension, de tolérance et de bon voisinage entre les Etats.*

Article 2

- 1. Aux fins de la présente Convention, le terme "minorité" désigne un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.*
- 2. Tout groupe correspondant aux éléments de cette définition doit être traité comme minorité ethnique, religieuse ou linguistique.*
- 3. L'appartenance à une minorité est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix.*

CHAPITRE II - DROITS ET DEVOIRS

Article 3

- 1. Les minorités ont le droit d'être protégées contre toute activité susceptible de menacer leur existence.*
- 2. Elles ont le droit au respect, à la préservation et au développement de leur identité ethnique, religieuse ou linguistique.*

Article 4

1. *Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de jouir, sans distinction aucune et sur un pied d'égalité, des mêmes droits que les autres citoyens.*
2. *L'adoption de mesures spéciales en faveur des minorités ou des personnes appartenant à des minorités et destinées à promouvoir une égalité entre elles et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs conditions spécifiques n'est pas considérée comme un acte de discrimination.*

Article 5

En vue de promouvoir ou de renforcer leurs caractéristiques communes, les personnes appartenant à des minorités ont le droit de s'associer et d'entretenir des contacts, en particulier avec d'autres membres de leur groupe, également au-delà des frontières nationales. Ce droit comprend notamment celui de quitter librement le pays et d'y retourner.

Article 6

1. *Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de préserver, d'exprimer, et de développer en toute liberté leur identité culturelle sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté.*
2. *En particulier, elles ont le droit de s'exprimer, de recevoir et de diffuser des informations et des idées par des moyens de communication qui leur sont propres.*

Article 7

Les personnes appartenant à des minorités linguistiques ont le droit de se servir librement de leur langue, aussi bien en public qu'en privé.

Article 8

Lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit, dans la mesure du possible, de s'adresser dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région ou, le cas échéant, de l'Etat. Une obligation correspondante incombe à ces autorités.

Article 9

Lorsque les conditions de l'Article 8 sont réalisées, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à une minorité, l'étude de leur langue maternelle. Dans la mesure du possible, l'enseignement de tout ou partie du programme est dispensé dans la langue maternelle des élèves appartenant à une minorité. Toutefois si l'Etat n'est pas en mesure de pourvoir à un tel enseignement, il doit permettre que les enfants qui le désirent fréquentent des écoles privées. Dans ce dernier cas, l'Etat a le droit d'imposer que la ou les langues officielles soi(en)t aussi enseignée(s) dans ces écoles.

Article 10

Les personnes appartenant à des minorités religieuses ont le droit de manifester leur religion et leurs convictions, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement de rites.

Article 11

Toute personne appartenant à une minorité dont les droits énoncés dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale.

Article 12

Les droits énoncés aux articles 5, 7 et 10 de la présente Convention ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 13

Les Etats s'abstiennent de poursuivre ou d'encourager une politique tendant à l'assimilation des minorités ou visant à modifier intentionnellement les proportions de la population dans les régions habitées par des minorités.

Article 14

1. Les Etats favorisent la participation effective des minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires les concernant.

2. Dans la mesure du possible, les Etats tiennent compte des minorités dans le découpage du territoire national en subdivisions politiques et administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales.

Article 15

1. Les personnes qui appartiennent à des minorités s'acquittent loyalement des obligations qui découlent du statut de citoyen de leur Etat.

2. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente Convention, les personnes qui appartiennent à des minorités respectent la législation nationale, les droits d'autrui, en particulier ceux des membres de la majorité et des autres minorités.

Article 16

Les Etats prennent les mesures nécessaires pour que, dans les régions où les personnes appartenant à une minorité forment la majorité de la population, les personnes qui n'appartiennent pas à cette minorité ne subissent aucune forme de discrimination.

Article 17

La présente Convention ne porte pas atteinte aux dispositions de droit interne ou des accords internationaux qui assurent une meilleure protection aux minorités ou aux personnes appartenant à des minorités.

CHAPITRE III - MÉCANISME DE CONTROLE

Article 18

Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Parties de la présente Convention, il est institué un Comité européen pour la protection des minorités (ci-après dénommé "le Comité").

Article 19

1. Le Comité se compose d'un nombre de membres égal à celui des Parties. Il ne peut comprendre en principe plus d'un ressortissant du même Etat.

2. *Les membres du Comité sont choisis parmi des personnalités connues pour leur compétence dans le domaine des Droits de l'Homme et en particulier dans celui dont traite la présente Convention.*

3. *Les membres du Comité y siègent à titre individuel.*

Article 20

1. *Les membres du Comité sont élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la majorité absolue des voix, sur une liste de noms que leur présente le Bureau de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ; la délégation nationale à l'Assemblée consultative de chaque Partie désigne trois candidats sur cette liste.*

2. *La même procédure est suivie pour pourvoir les sièges devenus vacants.*

3. *Les membres du Comité sont élus pour une durée de quatre ans. Ils sont rééligibles. Toutefois, en ce qui concerne les membres désignés à la première élection, les fonctions de la moitié des membres prendront fin à l'issue d'une période de deux ans. Les membres dont les fonctions prendront fin au terme de la période initiale de deux ans sont désignés par tirage au sort effectué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe immédiatement après qu'il aura été procédé à la première élection.*

4. *Le membre du Comité élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.*

5. *Les membres du Comité restent en fonctions jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.*

6. *Par dérogation aux dispositions du présent article, les membres du Comité au titre des Etats Parties, non membres du Conseil de l'Europe sont désignés par les Parties concernées ; les autres dispositions du présent article s'appliquent mutatis mutandis.*

Article 21

1. *Le Comité siège à huis clos.*

2. *Le quorum est constitué par la majorité de ses membres. Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents.*

Article 22

1. *Le Comité se réunit lorsque les circonstances l'exigent mais au moins une fois par an. Il est convoqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*
2. *Le Comité établit son règlement intérieur.*
3. *Le Secrétariat du Comité est assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*

Article 23

1. *Le Comité et les autorités nationales compétentes coopèrent en vue de l'application de la présente Convention.*
2. *Les Parties fournissent au Comité les facilités nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, en particulier l'accès à leur territoire, le droit de s'y déplacer sans restrictions et d'entrer librement en contact avec toute personne dont il pense pouvoir obtenir des informations utiles.*

Article 24

1. *Les Parties présentent au Comité, par l'entremise du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, des rapports sur les mesures qu'elles ont prises pour donner effet à leurs engagements en vertu de la présente Convention, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie intéressée. Les Parties présentent ensuite des rapports complémentaires tous les trois ans sur toutes nouvelles mesures prises, et tous autres rapports demandés par le Comité.*
2. *Lesdits rapports seront examinés par le Comité qui les transmettra au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avec ses observations.*
3. *A la majorité des deux tiers des membres ayant le droit d'y siéger, le Comité des Ministres pourra adresser toutes recommandations nécessaires à chacune des Parties.*

Article 25

1. *Dans le cas où une Partie a, par déclaration faite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, reconnu la compétence du Comité à être saisi d'une requête étatique, le Comité peut être saisi d'une requête par toute Partie qui estime qu'une autre Partie ne respecte pas les dispositions de la présente Convention.*

2. *Les déclarations prévues au paragraphe 1er peuvent être faites pour une durée déterminée. Dans ce cas, elles sont automatiquement renouvelées pour la même durée, sauf retrait moyennant un préavis d'un an avant l'expiration de la période de validité.*

3. *Le Comité n'exerce la compétence qui lui est attribuée par le présent article que lorsque cinq Parties au moins seront liées par la déclaration prévue au paragraphe 1er.*

Article 26

1. *Dans le cas où une Partie a, par déclaration faite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, reconnu la compétence du Comité à être saisi d'une requête individuelle, le Comité peut être saisi par toute personne physique ou tout groupe de particuliers, toute Organisation internationale non-gouvernementale représentative des minorités qui se prétend victime d'une violation par cette Partie des droits reconnus dans la présente Convention.*

2. *Les déclarations prévues au paragraphe 1er peuvent être faites pour une durée déterminée. Dans ce cas, elles sont automatiquement renouvelées pour la même durée, sauf retrait moyennant un préavis d'un an avant l'expiration de la période de validité.*

3. *Les Parties qui ont fait la déclaration prévue au paragraphe 1er s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace du droit de requête individuelle.*

4. *Le Comité n'exerce la compétence qui lui est attribuée par le présent article que lorsque cinq Parties au moins seront liées par la déclaration prévue au paragraphe 1er.*

Article 27

1. *Le Comité ne peut être saisi, au titre de l'article 26, qu'après épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus.*

2. *Le Comité déclare irrecevables les requêtes introduites au titre de l'article 26 lorsque :*

a. *elles sont anonymes ;*

- b. elles sont essentiellement les mêmes que des requêtes précédemment examinées par le Comité ;*
- c. elles sont déjà soumises à une autre instance internationale et elles ne contiennent pas de faits nouveaux ;*
- d. elles sont incompatibles avec les dispositions de la présente Convention, manifestement mal fondées ou abusives ;*
- e. elles lui parviennent dans un délai supérieur à six mois à partir de la décision interne définitive.*

Article 28

Dans le cas où le Comité déclare la requête recevable :

- a. afin d'établir les faits, il procède à un examen contradictoire de la requête qui lui a été adressée avec les représentants des parties, et, s'il y a lieu, à une enquête ;*
- b. il s'efforce de parvenir à un règlement amiable de l'affaire qui s'inspire du respect de la présente Convention. S'il y parvient, il rédige un rapport qui relate les faits et la solution adoptée et qui est transmis à l'Etat ou aux Etats intéressés.*

Article 29

- 1. Si aucune solution amiable n'a pu être trouvée, le Comité rédige un rapport sur la question de savoir si les faits constatés révèlent de la part de l'Etat mis en cause, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la présente Convention et formule les recommandations qu'il juge nécessaires.*
- 2. Le rapport est transmis au Comité des Ministres, à l'Etat intéressé ou aux Etats intéressés et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*
- 3. Le Comité des Ministres donne au rapport les suites qu'il estime appropriées pour assurer le respect de la Convention.*

Article 30

La présente Convention ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux compétences des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou aux obligations assumées par les Parties en vertu de cette Convention.

CHAPITRE IV - AMENDEMENTS AUX ARTICLES DE LA CONVENTION

Article 31

1. *Des amendements aux articles de la présente Convention peuvent être proposés par une Partie ou par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.*
2. *Toute proposition d'amendement est communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats mentionnés à l'article 32 et à tout Etat qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 34.*
3. *Tout amendement proposé par une Partie ou par le Comité des Ministres est communiqué au Comité qui soumet au Comité des Ministres son avis concernant l'amendement proposé.*
4. *Le Comité des Ministres étudie l'amendement proposé ainsi que l'avis soumis par le Comité et peut adopter l'amendement, après avoir consulté les Etats non membres Parties à la Convention.*
5. *Le texte de tout amendement adopté par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 4 du présent article est transmis aux Parties en vue de son acceptation.*
6. *Tout amendement adopté conformément au paragraphe 4 du présent article entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai d'un mois après la date à laquelle toutes les Parties ont informé le Secrétaire Général de leur acceptation dudit amendement.*

CHAPITRE V - DISPOSITIONS FINALES

Article 32

La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats non membres ayant participé à son élaboration. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 33

1. *La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date à laquelle cinq Etats, dont au moins quatre Etats membres du Conseil de l'Europe, auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions de l'article 32.*

2. *Pour tout Etat signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.*

Article 34

1. *Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, après consultation des Parties, pourra inviter tout Etat européen non membre du Conseil à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.*

2. *Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*

Article 35

1. *Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.*

2. *Tout Etat peut, à tout moment ultérieur, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date de réception de ladite déclaration par le Secrétaire Général.*

3. *Toute déclaration formulée en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.*

Article 36

1. *Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de L'Europe.*
2. *La dénonciation prend effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.*

Article 37

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Parties, aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Etats ayant participé à l'élaboration de la présente Convention et à tout Etat qui y a adhéré ou qui a été invité à y adhérer :

- a. *toute signature conformément à l'article 32;*
- b. *le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion conformément à l'article 32 ou 34;*
- c. *toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément aux articles 33 et 34;*
- d. *toute déclaration formulée en vertu des dispositions des articles 25 et 26;*
- e. *tout rapport établi en application des dispositions de l'article 24;*
- f. *toute proposition d'amendement et tout amendement adopté conformément à l'article 31 et la date d'entrée en vigueur de cet amendement;*
- g. *toute déclaration formulée en vertu des dispositions de l'article 35;*
- h. *toute notification adressée en application des dispositions de l'article 36 et la date de prise d'effet de la dénonciation;*
- i. *tout autre acte, notification ou communication se référant à la présente Convention.*

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à, le, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Etats non membres qui ont participé à l'élaboration de la présente Convention et à tout Etat invité à adhérer à celle-ci.

Rapport explicatif *relatif à la proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités*

Introduction

1. A la demande des autorités hongroises, italiennes et yougoslaves, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a créé un groupe de travail sur la protection des minorités, présidé par M. F. Matscher, membre de la Commission au titre de l'Autriche. Au cours de sa première réunion (Strasbourg, 4 mai 1990), le groupe de travail a procédé à une discussion générale à laquelle ont participé des experts et des représentants des minorités. Lors de sa deuxième réunion (Venise, 25 mai 1990), le groupe de travail a préparé, sur la base d'un rapport de M. Malinverni, membre de la Commission au titre de la Suisse, une "liste de principes concernant les minorités nationales". Cette liste, adoptée par la Commission lors de sa 4^e réunion (Venise, 25-26 mai 1990), a été présentée par le Président de la Commission, M. La Pergola, lors de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE en juin 1990.

2. Lors de sa 3^e réunion (Paris, 20-21 septembre 1990), le groupe de travail a mis au point un avant-projet de convention européenne pour la protection des minorités, qui a fait l'objet d'une première discussion lors de sa 5^e réunion de la Commission (Venise, 9-11 octobre 1990). Ce texte tenait compte à la fois de la déclaration adoptée à Copenhague lors de la réunion de la CSCE sur la dimension humaine et du rapport Brincat présenté à l'Assemblée Parlementaire (As/Jur (42) 5) et à l'origine de la Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités. L'énumération des droits reconnus par le texte était complétée par un mécanisme de contrôle des obligations acceptées par les Parties.

3. Lors de sa 4^e réunion (Venise, 7 février 1991), le groupe de travail a participé à un échange de vues avec des membres de l'Assemblée Parlementaire intéressés, et a finalisé le texte qui a été soumis à la Commission lors de sa réunion des 8 et 9 février 1991 à Venise. La Commission l'a adopté et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

Considérations générales

4. Au début de ses travaux, le groupe de travail a décidé, bien que les problèmes se posent différemment selon les Etats, qu'il était préférable d'étudier la situation des minorités globalement dans toute l'Europe et non pas dans un Etat

particulier ou dans un groupe d'Etats. L'objet de cette étude était d'établir des principes généraux destinés à être incorporés dans un instrument juridique international.

5. Par ailleurs, la Commission a également examiné les propositions de compléter la Convention européenne des droits de l'homme par une disposition élargissant la portée de l'article 14 - qui interdit toute discrimination dans le seul exercice des droits reconnus par la Convention - et affirmant l'interdiction générale de toute forme de discrimination. Tout en reconnaissant le bien-fondé d'une telle proposition et l'utilité qu'elle pourrait revêtir, elle a estimé que la protection des droits des minorités était une question spécifique qui dépasse de loin l'aspect de la discrimination et qu'il paraissait plus judicieux d'envisager un instrument juridique et un système de contrôle distincts plutôt qu'une modification de la Convention européenne des droits de l'homme ou un Protocole additionnel à celle-ci.

La Commission s'est cependant prononcée en faveur d'une solution globale au problème des minorités plutôt que d'une protection spécifique des minorités en raison de leur caractère ethnique, religieux ou linguistique. En effet, les minorités présentent la plupart du temps une dimension à la fois ethnique, religieuse et linguistique. En revanche, s'il convient de traiter à la fois les minorités concentrées sur une partie du territoire national et les minorités dispersées sur ce même territoire, ces deux catégories peuvent appeler des solutions différentes. En particulier les solutions territoriales ne peuvent concerner que les premières d'entre elles.

De plus, l'objet de la proposition de Convention étant d'énoncer des droits fondamentaux, il en résulte que ces droits ont vocation à s'appliquer à toutes les minorités qui entrent dans la définition contenue dans cette proposition.

6. Les solutions au problème des minorités consistent d'une part dans le respect du principe de non-discrimination, d'autre part en des actions positives. Les droits qui doivent être reconnus sont notamment ceux à l'identité, à la préservation de la culture, à l'éducation, à l'utilisation de sa propre langue, à la pratique de sa propre religion, mais il importe aussi de régler les relations entre la minorité et l'Etat.

7. Les rédacteurs de la proposition de Convention ont tenu compte des droits proclamés par la Résolution 192 de la Conférence des Pouvoirs locaux et Régionaux de l'Europe : droit à la dignité, à l'enseignement, à l'expression culturelle, à certaines relations avec l'administration, à l'accès aux moyens de communication de masse.

8. *En outre, la Commission a cherché à être en harmonie avec les travaux relatifs aux langues minoritaires et régionales en cours au sein du Conseil de l'Europe. Il importe à cet égard de noter que les aspects linguistiques occupent une place centrale dans le traitement de la question des minorités et que, par ce biais, le projet de Charte européenne des langues régionales et minoritaires traite par exemple des relations avec l'administration et la justice des Etats où se trouvent des minorités. En revanche, ledit projet n'aborde pas d'autres questions concernant les minorités mais n'ayant pas de rapport direct avec les problèmes linguistiques, telles que la participation à la vie politique.*

9. *Les rédacteurs de la proposition de Convention sont partis de l'idée que les minorités ne doivent en aucun cas être traitées comme des nationalités et qu'elles doivent exister à l'intérieur des limites territoriales des Etats.*

A cet égard, il importe de tenir compte de l'expérience de l'entre-deux-guerres et de ne pas considérer les minorités comme des entités distinctes aspirant à l'émancipation mais comme des groupes qui, en raison de leurs caractéristiques particulières, ont droit à une protection spéciale au sein de l'Etat. De leur côté, les minorités devraient se satisfaire des lieux où elles ont vécu et où elles doivent rester. La solution à leurs problèmes n'est pas liée à un changement de frontières et ceci est un facteur essentiel de la stabilité politique de l'Europe. Les minorités ne devraient pas s'engager dans la voie des "nationalités" cherchant à lutter contre l'Etat.

10. *Selon la Commission, la solution du problème des minorités passe d'abord par l'adoption de mesures de droit interne. En premier lieu, la structure de l'Etat peut garantir l'autonomie des minorités, par des systèmes politiques fédéraux, par la régionalisation ou par l'octroi d'un régime spécial à certains territoires. Ensuite, le droit interne doit assurer le respect des droits fondamentaux reconnus par la constitution notamment le principe d'égalité.*

11. *Cependant, de telles mesures peuvent se révéler insuffisantes et il est nécessaire que soient adoptées des mesures de droit international, sous forme soit de traités spécifiques par exemple entre l'Italie et l'Autriche ou entre le Danemark et la République Fédérale d'Allemagne soit de conventions générales en matière de Droits de l'Homme : par exemple article 14 de la Convention européenne ou article 27 du Pacte relatif aux Droits civils et politiques, soit d'un instrument juridique concernant exclusivement les minorités.*

12. *La proposition de Convention ne vise pas à se substituer aux mesures internes ou internationales existantes ni aux autres projets en cours, mais à fournir un cadre d'ensemble, un corps de normes internationales contraignantes*

destinées à s'appliquer le plus largement possible. A cette fin, elle peut et même doit être complétée dans chaque Etat Partie par des mesures internes.

Commentaire des articles de la proposition de Convention

PREAMBULE

13. Le Préambule, rédigé selon le modèle des Traités européens, se réfère aux buts statutaires du Conseil de l'Europe : la défense de la démocratie, le respect des Droits de l'Homme, le principe de la prééminence du droit.

14. La proposition de Convention comprend cinq chapitres :

- I - Principes Généraux,*
- II - Droits et Devoirs,*
- III - Mécanisme de contrôle,*
- IV - Amendements,*
- V - Dispositions Finales.*

CHAPITRE I - PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1

15. L'objet de l'article 1er de la proposition de Convention est d'affirmer qu'à l'instar de la protection des droits de l'homme, la protection des minorités ne relève pas du domaine réservé des Etats (article 2 par. 7 de la Charte des Nations Unies).

16. En outre, il a paru nécessaire de ne pas reconnaître des droits aux seuls individus appartenant aux minorités mais aux minorités en tant que telles. En effet, les minorités ne sont pas uniquement une somme d'individus mais représentent aussi un système de rapports entretenus entre eux. Sans la notion de droits collectifs, la protection des minorités aurait un effet sensiblement limité.

Les rédacteurs de la proposition de Convention ont reconnu qu'un tel principe ne traduisait pas l'état actuel du droit positif : s'il en va ainsi pour la protection des droits des individus appartenant à la minorité, ce n'est pas le cas pour les droits de la minorité en tant que telle (cf. article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Ils ont cependant estimé que la proposition de Convention devrait aller au-delà d'une simple codification du droit international et viser son développement progressif.

Il convient toutefois de ne pas exagérer l'opposition entre ces deux systèmes de protection. Dans le texte de la proposition de Convention, la plupart des droits reconnus s'adressent aux individus. Seul un article reconnaît des droits aux groupes : l'article 3 (droit des minorités d'être protégées contre toute activité susceptible de menacer leur existence, droit au respect, à la préservation et au développement de leur identité) ; par ailleurs, deux dispositions imposent à l'Etat des obligations à l'égard des minorités : l'article 13 (obligation de ne pas recourir à une politique d'assimilation forcée) et l'article 14 (obligation de favoriser la participation effective des minorités aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires qui les concernent).

17. Les alinéas 2 et 3 visent à servir de contrepoids à l'alinéa 1. Ils insistent sur l'importance des principes fondamentaux du droit international et précisent que la protection des droits des minorités doit se faire dans le respect desdits principes.

Article 2

18. La définition des minorités pose un problème délicat et une solution pourrait consister à ne pas inclure de définition spécifique dans le texte et à s'en remettre ainsi au sens habituel du mot.

19. Cependant, les rédacteurs de la proposition ont préféré définir le cadre dans lequel les droits garantis par la Convention devraient s'appliquer. Selon la définition retenue, ne sont protégées que les personnes ayant la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel elles résident. Il a été relevé que la question des travailleurs migrants avait déjà fait l'objet d'une Convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe et que les travaux ultérieurs pourraient lui être consacrés.

20. La proposition de Convention ne prévoit pas l'obligation d'une reconnaissance préalable des minorités pour que celles-ci ou leurs membres jouissent des droits énoncés par le texte. Aux termes du paragraphe 2, tout groupe qui correspond à la définition du paragraphe 1 doit être traité comme minorité et, par conséquent, toutes les dispositions de la proposition de Convention doivent s'appliquer à son égard.

21. Par ailleurs, le paragraphe 3 reprend en substance la première phrase du paragraphe 32 de la déclaration de Copenhague, aux termes de laquelle l'appartenance à une minorité est une question relevant d'un choix personnel et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix. Même si le texte de la proposition de Convention ne le dit pas expressément, il est clair que le principe s'applique également à la non-appartenance à une minorité.

CHAPITRE II - DROITS ET DEVOIRS

Article 3

22. *Le premier droit reconnu aux minorités est celui de continuer à exister, c'est-à-dire d'être protégées contre toute activité susceptible de les menacer dans leur existence même. La disposition s'applique indifféremment aux activités de l'Etat ou d'un groupe de particuliers qui pourraient avoir pour effet la disparition de la minorité.*

Article 4

23. *Il s'agit d'une disposition centrale de la proposition de Convention. La non-discrimination, au sens de la proposition de convention, est un principe général qui s'applique à tous les droits reconnus aux citoyens.*

24. *Le deuxième paragraphe permet une "discrimination positive" au profit de la minorité. En effet, si la non-discrimination semble suffisante pour régler une grande partie des problèmes des minorités, la nature même des minorités implique que des mesures spécifiques soient prises en faveur des personnes qui en sont membres.*

Par là même, la non-discrimination au sens de la proposition de Convention ne signifie pas une égalité formelle entre les personnes appartenant à la minorité et le reste de la population, mais plutôt une égalité matérielle.

L'expression "reste de la population" a été préférée à "majorité" car ce concept peut être difficile à définir dans certains Etats où la population se répartit en plusieurs minorités sans qu'un groupe soit véritablement majoritaire.

Article 5

25. *La liberté d'association est certes reconnu à tous les citoyens et, en application de l'article 4, les personnes appartenant à des minorités doivent en bénéficier également. Cependant, il a paru nécessaire de le mentionner expressément dans la proposition de Convention car il s'agit d'un droit particulièrement important pour les minorités, dans le but de promouvoir ou de renforcer leurs caractéristiques communes. L'expression "caractéristiques communes" renvoie à la définition des minorités telle qu'elle figure à l'article 2, paragraphe 1.*

26. *Au-delà du droit de s'associer, l'article 5 énonce le droit d'entretenir des contacts avec d'autres membres de la minorité. Comme pour le droit*

d'association, l'établissement de contacts a pour objet la promotion ou le renforcement des caractéristiques communes.

27. Ce droit concerne tout d'abord les minorités dispersées sur le territoire d'un ou plusieurs Etats. Les personnes appartenant à de tels groupes constituent le plus souvent un pourcentage très faible de la région où elles vivent mais peuvent représenter, au plan national, un pourcentage plus élevé.

28. En outre, ce droit s'applique aux nombreuses minorités qui sont établies près des frontières et présentent les mêmes caractéristiques ethniques, religieuses et linguistiques que les populations de l'Etat voisin. Le droit d'entretenir des contacts avec les populations des Etats limitrophes, y compris en se déplaçant régulièrement dans ces Etats, est très important pour la vie de la minorité et de ses membres.

29. L'exercice des droits reconnus par le présent article doit s'envisager, aux termes de l'article 15, paragraphe 2 de la proposition, dans le respect de la législation nationale. Notamment, l'article n'a pas pour objet - sans toutefois l'exclure - de permettre aux minorités de former des partis politiques sur la seule base de leur appartenance à la minorité.

Article 6

30. L'article 6 de la proposition de Convention s'inspire du paragraphe 32.2 de la déclaration de Copenhague. Il énonce le droit à une vie culturelle et à une identité culturelle différentes de celle de la majorité de la population. Cette disposition est rédigée en termes très généraux pour couvrir toutes les modalités de préservation et de développement de l'identité et de la culture des personnes concernées.

Article 7

31. L'utilisation de leur propre langue est un droit important pour les personnes appartenant à des minorités. Elle constitue pour les minorités linguistiques le principal moyen d'affirmer leur existence et de préserver leur identité. Elle est aussi le moyen pour les personnes appartenant à des minorités d'exercer leur liberté d'expression.

Article 8

32. En raison des difficultés inhérentes à la reconnaissance du droit pour la minorité d'utiliser sa propre langue dans ses relations avec l'administration,

l'article 8 de la proposition de Convention comprend la formule "dans la mesure du possible" et n'énonce pas un droit absolu.

Cette condition signifie qu'un tel droit n'existera pas notamment si les moyens financiers de l'Etat concerné sont insuffisants ou si le nombre des personnes appartenant à la minorité est trop faible.

Le principe s'applique dans une région particulière ou dans l'Etat selon que la minorité représente un pourcentage substantiel de la région ou de l'Etat.

33. Il a été préféré de ne pas retenir le principe d'une obligation à la charge de l'Etat, lorsque la minorité atteint un certain pourcentage de la population totale, de déclarer la langue de la minorité langue officielle sur tout le territoire ni même dans une partie du territoire seulement.

34. Par ailleurs, c'est délibérément que la proposition de Convention ne définit pas le pourcentage à partir duquel les personnes appartenant à une minorité ont le droit de s'adresser à l'administration dans leur propre langue. Il a en effet semblé préférable de choisir une formulation souple pour tenir compte des situations particulières des Etats concernés et notamment de leurs ressources financières. Le Comité visé à l'article 18 devra interpréter la notion de "pourcentage substantiel" dans l'examen des cas particuliers qui lui seront soumis.

Article 9

35. Le principe posé par l'article 9 est que "lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à une minorité, l'étude de leur langue maternelle".

36. La deuxième et la troisième phrase de l'article 9 mettent en outre à la charge de l'Etat une obligation alternative : soit il organise, dans les écoles publiques, l'enseignement dans la langue de la minorité, soit il permet aux enfants appartenant à la minorité de fréquenter des écoles privées où l'enseignement sera dispensé dans leur langue maternelle. Chacune des deux solutions a paru aux rédacteurs de la proposition de Convention comme suffisante pour assurer l'enseignement dans la langue de la minorité bien que, en vue d'assurer l'égalité matérielle, il soit indispensable de subventionner les écoles de la minorité. Le choix entre les deux possibilités sera fait par l'Etat concerné selon sa situation particulière et ses ressources financières.

La proposition de Convention donne cependant à l'Etat le droit d'exiger que, dans la deuxième hypothèse, la langue officielle soit également enseignée dans les écoles privées comme c'est le cas dans les écoles publiques.

Article 10

37. L'article 10 s'inspire de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

38. Il vise à la fois l'exercice du culte, les pratiques et rites religieux et l'enseignement de la religion.

Article 11

39. Ce principe s'inspire de l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il importe de souligner que le recours effectif n'est pas nécessairement un recours judiciaire.

Article 12

40. Cet article énonce les conditions auxquelles les droits et libertés garantis aux articles 5, 7 et 10 peuvent être restreints. Il s'inspire des alinéas 2 des articles 8 à 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les restrictions doivent reposer sur une loi, être justifiées par un but d'intérêt public et respecter le principe de proportionnalité.

Article 13

41. Le but de cette disposition est d'empêcher l'assimilation des minorités par une modification des proportions de la population. Bien que certains aient estimé d'une part qu'un tel principe risque d'aller à l'encontre de la souveraineté de l'Etat et d'autre part que les citoyens de la majorité ont le droit de s'établir partout, cette disposition a été jugée indispensable par les rédacteurs de la proposition de Convention.

D'ailleurs, elle n'interdit aux Etats que de mener des politiques de peuplement ou de déplacement des populations - qu'elles appartiennent à une minorité ou à la majorité - dont le but serait de modifier les proportions de la population de la région où est établie une minorité avec pour résultat la diminution de l'importance de celle-ci.

Article 14

42. *Les rédacteurs de la proposition de Convention ont préféré ne pas retenir une obligation à la charge de l'Etat d'assurer une représentation parlementaire proportionnelle des minorités, dans la mesure où il semble difficile de mettre en œuvre un tel principe.*

Ils ont néanmoins décidé d'énoncer l'obligation pour l'Etat de favoriser la participation effective des minorités aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires qui les concernent.

De plus, il est nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales.

43. *La disposition concerne à la fois les minorités concentrées et les minorités dispersées.*

44. *Le mot "région" doit être compris dans cet article ainsi que dans toute la proposition de Convention dans son sens géographique mais pas dans un sens politique, judiciaire ou administratif.*

Article 15

45. *Cette disposition concerne les obligations des personnes appartenant à la minorité respectivement à l'égard de l'Etat et à l'égard de la majorité. Dans ce contexte, les rédacteurs de la proposition de Convention sont partis de l'idée que l'égalité qui existe en matière de droits existe aussi en matière de devoirs.*

46. *Envers l'Etat, les personnes appartenant à des minorités sont tenues au respect des obligations découlant du statut du citoyen. Les auteurs de la proposition de Convention n'ont pas retenu l'idée d'énoncer une obligation spécifique de loyauté à la charge des dites personnes.*

47. *Les personnes appartenant à des minorités ont aussi l'obligation de respecter la législation nationale. Il est cependant clair que ce renvoi à la législation nationale ne lui donne pas la faculté de ne pas respecter les dispositions de la proposition de Convention. L'un des objectifs du mécanisme de contrôle est précisément de s'assurer de ce respect.*

48. *Les personnes appartenant à des minorités doivent en outre respecter les droits d'autrui. Référence est faite à cet égard à la situation où un groupe minoritaire au plan national est majoritaire dans une partie du territoire de l'Etat.*

Article 16

49. *L'article 16 de la proposition de Convention a pour objet de tenir compte d'une situation qui n'est pas exceptionnelle en Europe, où un groupe de la population d'un Etat qui constitue une minorité et représente un pourcentage faible de la population au plan national se trouve majoritaire dans une région dudit Etat. C'est la population de la majorité au plan national - ou celle d'une autre minorité - qui se trouve alors minoritaire dans la région considérée et il importe qu'elle ne fasse l'objet d'aucune forme de discrimination.*

Article 17

50. *L'objet de cet article est d'éviter que la mise en oeuvre de la proposition de Convention n'entrave l'application de textes de droit national ou de droit international relatifs aux droits de l'homme, qui seraient plus favorables aux minorités. Il exprime donc le principe de faveur, que l'on retrouve également dans d'autres conventions internationales (par exemple article 60 de la Convention européenne des Droits de l'Homme).*

CHAPITRE III - MÉCANISME DE CONTROLE

51. *L'option retenue est celle d'un organe indépendant d'experts. Les auteurs de la proposition de Convention ont estimé qu'une telle solution était préférable à celle d'une commission politique composée de représentants des Etats ou à celle d'un organe juridictionnel.*

Article 18

52. *L'article 18 crée l'organe chargé de contrôler le respect des obligations que les Parties ont souscrites en application de la proposition de Convention. Il porte le nom de Comité européen pour la protection des minorités ("Le Comité").*

Article 19

53. *Afin de tenir compte de la situation particulière d'Etats de petite taille, le principe général selon lequel un comité de ce type ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat est complété par l'expression "en principe" dont l'objet est de permettre quelques exceptions justifiées par une situation particulière.*

54. *En ce qui concerne les qualifications des membres du Comité, il est dit au paragraphe 2 qu'ils sont choisis parmi des personnalités connues pour leur*

compétence ou ayant une expérience dans le domaine des droits de l'homme et en particulier dans celui dont traite la proposition de Convention. On n'a pas estimé souhaitable de préciser en détail les domaines professionnels d'où ils pourraient être issus. Il est clair qu'ils ne doivent pas obligatoirement être des juristes.

55. Aux termes du paragraphe 3, les membres du Comité siègent à titre individuel. C'est là un gage de leur indépendance et de leur impartialité. En conséquence, il est souhaité que ne soient pas proposés ou élus des candidats qui seraient confrontés à des conflits d'intérêts ou dont on pourrait penser qu'ils rencontreraient des difficultés pour satisfaire aux exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité. Il est aussi souhaité qu'un membre du Comité, qui se heurterait à de telles difficultés dans le contexte d'une situation particulière, ne participe à aucune activité du Comité en rapport avec cette situation.

Article 20

56. La procédure suivie pour l'élection des membres du Comité est fondamentalement la même que celle prévue à l'article 21 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour l'élection des membres de la Commission.

Il a semblé approprié de suivre la même procédure pour pourvoir les sièges devenus vacants (décès ou démission).

La durée du mandat a été fixée à quatre ans, les membres étant rééligibles.

Il est prévu un renouvellement partiel du Comité à l'issue d'une période initiale de deux ans. La procédure fixée s'inspire des dispositions correspondantes des articles 22 et 40 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

57. Le paragraphe 6 prévoit les modalités de désignation des membres du Comité au titre des Etats non membres du Conseil de l'Europe. Les rédacteurs de la proposition ont en effet estimé qu'il n'était pas possible que ces membres soient élus par le Comité des Ministres au sein duquel ne siègent que les Etats membres du Conseil de l'Europe.

La solution adoptée s'inspire de la procédure suivie pour la nomination des juges ad hoc dans les juridictions internationales.

Article 21

58. *Eu égard aux caractéristiques particulières des fonctions du Comité telles qu'elles sont prévues par la présente proposition de Convention, il est précisé que le Comité siège à huis clos.*

Article 22

59. *Cet article dispose, conformément à la pratique internationale en la matière, que le Comité établira son règlement intérieur. Ce dernier traitera des questions d'organisation que l'on trouve habituellement dans de tels règlements, y compris l'élection du président.*

Le paragraphe 3, qui précise que le secrétariat du Comité est assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, s'inspire de la pratique de cette Organisation en la matière.

Article 23

60. *Il résulte du choix effectué à l'article 18 que le Comité et les Parties doivent coopérer en vue d'assurer une meilleure protection des minorités et un meilleur respect des droits reconnus par la proposition de Convention. Le paragraphe 1 de l'article 23 énonce ce principe de coopération.*

61. *Le paragraphe 2 énonce l'obligation pour les Parties de fournir au Comité des facilités nécessaires à l'accomplissement de ses tâches : libre accès au territoire de la Partie et libre déplacement sur celui-ci, liberté d'entrer en contact avec toute personne dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches. Il dresse ainsi de façon non-exhaustive les facilités que le Comité est en droit d'attendre des Parties mais celles-ci doivent aussi lui fournir toute autre assistance nécessaire pour faciliter son travail.*

Article 24

62. *L'article 24 prévoit l'obligation pour les Parties de présenter au Comité des rapports relatifs à l'application des dispositions de la proposition de Convention. Un premier rapport doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la partie concernée. Les autres rapports sont présentés tous les trois ans ou à la demande du Comité.*

Malgré la charge de travail que ceci implique pour les gouvernements, les rédacteurs de la proposition de Convention ont estimé une telle procédure nécessaire dans la mesure où il s'agit de la seule forme de contrôle obligatoire, les requêtes étatiques et individuelles étant facultatives.

Article 25

63. *Les rédacteurs ont décidé que les requêtes étatiques ne devraient pas être obligatoires mais facultatives. En effet, il a été estimé que dans le domaine des minorités, il n'est pas exclu qu'un nombre élevé de requêtes étatiques soient introduites. Le caractère obligatoire des requêtes étatiques risquerait alors de dissuader certains Etats de ratifier la proposition de Convention.*

Article 26

64. *Le droit de requête individuel est aussi facultatif. Pour qu'un particulier puisse saisir le Comité, il faut que l'Etat mis en cause ait accepté la compétence du Comité à être saisi de telles requêtes. Un Etat peut donc parfaitement ratifier la proposition de Convention sans accepter le droit de requête individuelle, tout comme il peut ne pas accepter le droit de requête étatique.*

Article 27

65. *L'article 27 énonce la règle classique de l'épuisement des voies de recours internes. En effet, le mécanisme de contrôle des obligations mis en place par la proposition de Convention est de nature subsidiaire et n'a pas vocation à se substituer aux mécanismes nationaux mais seulement à contrôler leurs décisions au regard des dispositions de la proposition de Convention.*

66. *Cette disposition fixe les conditions de recevabilité classiques des requêtes individuelles, que l'on retrouve dans la plupart des traités internationaux de sauvegarde des droits de l'homme.*

Article 28

67. *L'article 28 détermine la procédure d'examen des requêtes que le Comité a déclarées recevables.*

68. *Le Comité procède dans un premier temps à la détermination des faits. A cette fin, il est habilité à mener une enquête et dispose des facilités prévues par l'article 23 par. 2.*

69. *Conformément à la pratique des organes internationaux de contrôle, le Comité cherche à parvenir à un règlement amiable de la question et, dans cette hypothèse, la procédure se termine par la transmission à l'Etat intéressé ou aux Etats intéressés d'un rapport. La proposition de Convention ne précise pas si ce document est public. Il appartiendra au Comité de le déterminer, pour chaque requête, lors de l'élaboration du règlement amiable.*

Article 29

70. *En cas d'échec du règlement amiable, la proposition de Convention confère au Comité le pouvoir, d'une part de déclarer si les faits en question constituent une violation de la Convention, d'autre part de formuler des recommandations. Ces éléments sont rassemblés dans un rapport transmis au Comité des Ministres, à l'Etat intéressé ou aux Etats intéressés ainsi qu'au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*

71. *Il a semblé préférable aux rédacteurs de la proposition de Convention de ne pas préciser dans les détails les pouvoirs exacts du Comité des Ministres qui prendra les mesures qu'il estimera appropriées.*

Article 30

72. *L'article 30 traite des relations particulières entre la proposition de Convention et la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle le préambule se réfère. Les obligations assumées par les Parties à la Convention européenne des droits de l'homme restent inchangées, tout comme les compétences attribuées par cette Convention à la Commission et à la Cour européennes des droits de l'homme ainsi qu'au Comité des Ministres. En conséquence, le Comité créé par la présente proposition de Convention ne s'occupera pas de questions soulevées dans les procédures en instance devant eux et ne formulera pas d'interprétation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.*

CHAPITRE IV - AMENDEMENTS AUX ARTICLES DE LA PROPOSITION DE CONVENTION

Article 31

73. *Comme d'autres traités élaborés au sein du Conseil de l'Europe, la proposition de Convention comporte une disposition relative aux amendements. Ceux-ci peuvent être proposés par les Parties ou par le Comité des Ministres. Ils sont transmis à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à tous les Etats invités à signer la proposition de Convention conformément aux dispositions de l'article 32 et à tout Etat qui a adhéré ou a été invité à y adhérer, conformément aux dispositions de l'article 34.*

74. *La proposition est aussi soumise au Comité qui donne un avis au Comité des Ministres sur l'amendement.*

75. *Le Comité des Ministres, qui a adopté le texte initial de la proposition de Convention, est également compétent pour approuver tout amendement éventuel.*

76. *Après son adoption par le Comité des Ministres, l'amendement entre en vigueur après que toutes les Parties ont informé le Secrétaire Général de leur acceptation.*

CHAPITRE V - DISPOSITIONS FINALES

77. *A quelques exceptions près, les dispositions contenues dans ce Chapitre sont pour la plupart fondées sur le "modèle de clauses finales pour les Conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe", qui a été approuvé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la 315^e réunion au niveau des Délégués, en février 1980. La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observation particulière, mais les points suivants méritent une explication.*

78. *Le texte de la proposition de Convention ne comporte pas de clause relative aux réserves ce qui signifie, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, que sont admises des réserves qui ne seraient pas contraires à l'objet et au but du traité. Une telle solution a semblé préférable à l'interdiction de toute réserve dans la mesure où elle devrait faciliter l'acceptation de la proposition de Convention par un plus grand nombre d'Etats.*

Article 32

79. *La proposition de Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que des autres Etats qui ont participé à son élaboration. Cette disposition a pour but de tenir compte du fait que des Etats non membres ont joué un rôle actif dans l'élaboration.*

Article 34

80. *La possibilité d'adhésion sur invitation du Comité des Ministres est limitée aux Etats européens contrairement à la plupart des conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe qui sont ouvertes à l'adhésion de tous les Etats. Il a cependant été estimé que l'objet même de la proposition de Convention ainsi que les dispositions contraignantes qu'elle comporte n'avaient vocation à ce stade à s'appliquer qu'au sein du cercle des Etats européens.*

III. La protection des minorités au niveau national:une variété de modèles juridiques

Rapport de synthèse des réponses au questionnaire sur les droits des minorités

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 DEFINIR OU DE CIRCONSCRIRE LA NOTION DE MINORITE

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 :

Article 1^{er}

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

2) Aux fins de la présente loi, une minorité nationale et ethnique (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, immigrés et personnes ayant la nationalité d'un État étranger mais résidant durablement en Hongrie ni aux apatrides".

Ce sont là les deux seules véritables définitions des minorités, à proprement parler, que l'on trouvera dans la législation des 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.

Il est intéressant de noter que certains traités récents ne se bornent pas à reconnaître des droits aux seuls individus appartenant à des minorités, mais également aux minorités en tant que telles.

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 Kirghyzstan, 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 (Kyrgyzstan).

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 Kyrghyzstan, 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 varie 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 Kyrgyzstan 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 nulle part 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 sâmis 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 Sâmis doivent être entendus dans les affaires concernant cette minorité. En Norvège, un Parlement consultatif sâmi 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. En Slovaquie, un comité consultatif en matière de minorités peut être consulté par le pouvoir exécutif.

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.

Questionnaire sur les droits des minorités

(approuvé par la Commission lors de sa 14e réunion, Venise, 5-6 février 1993)¹

1. A) *La Constitution comporte-t-elle une mention du caractère "unitaire", "national", "homogène" de la population ou au contraire, indique-t-elle le caractère "pluri-éthique", "pluri-lingue" ou "pluri-religieux" de celle-ci?*
- B) *Si l'Etat est de forme fédérale ou régionale, cette structure est-elle justifiée par le caractère hétérogène de la population (au point de vue ethnique, linguistique ou religieux)?*

¹ Le présent questionnaire a été rédigé comme un questionnaire-cadre à adapter à chaque Etat. En particulier, les réponses à telle ou telle question peuvent être plus détaillées selon la situation spécifique de l'Etat concerné. En outre, si une législation nouvelle est en cours d'élaboration, les réponses devraient concerner à la fois la législation en vigueur et celle en projet.

- C) *La Constitution prévoit-elle l'obligation pour l'Etat de protéger ses propres minorités à l'extérieur du territoire national?*
2. A) *Le terme "minorité" (ou un terme équivalent - lequel?) est-il utilisé:*
a) *dans la Constitution*
b) *la loi*
c) *la jurisprudence?*
- B) *Ces textes comportent-ils une définition précise? Cette définition implique-t-elle:*
a) *la citoyenneté de l'Etat en question*
b) *et/ou une présence durable sur le territoire national ou une portion de celui-ci?*
- C) *Quelles sont les minorités visées par les textes auxquels il est fait référence sous A) et B)? S'agit-il de minorités ethniques (ou nationales?), linguistiques ou religieuses?*
- D) *La Constitution (ou la Loi) impose-t-elle ou permet-elle la reconnaissance par l'Etat de certaines minorités (ou de toutes les minorités)? Quelles en sont les conséquences? L'appartenance d'un individu à une minorité dépend-elle toujours de son libre choix ou peut-elle lui être imposée par l'autorité publique?*
- E) *La problématique des minorités est-elle envisagée en termes collectifs (groupes) ou strictement individuels (personnes appartenant à des minorités)?*
- F) *L'appartenance à une minorité peut-elle avoir une incidence sur l'acquisition ou la perte de la nationalité et l'exercice des droits politiques?*
3. A) *Des instruments internationaux (bilatéraux, multilatéraux ou universels) relatifs à la protection des minorités trouvent-ils à s'appliquer en droit interne? Quel est leur rang dans la hiérarchie des normes?*
- B) *La mise en oeuvre de ces instruments a-t-elle débouché sur des dispositions législatives ou sur des cas de jurisprudence soit d'instances nationales, soit d'instances internationales?*
4. A) *Le principe constitutionnel d'égalité fait-il référence à la non discrimination en fonction de l'appartenance à une minorité? La*

jurisprudence, nationale ou internationale, a-t-elle connu des cas de ce genre?

- B) *Le principe de l'action positive en faveur de (des) minorités est-il reconnu, par la Constitution, la loi ou la jurisprudence?*
- C) *La législation réprimant l'incitation à la haine et la violence raciale et la xénophobie protège-t-elle les groupes minoritaires?*
5. A) *Dans quels termes la Constitution envisage-t-elle la liberté de croyance et de culte ainsi que la reconnaissance de l'incroyance? Dans quelle mesure ces dispositions affectent-elles le droit des minorités religieuses (ou des incroyants)?*
- B) *Existe-t-il une jurisprudence nationale ou internationale illustrant les difficultés éventuelles rencontrées par les minorités religieuses ou philosophiques (dans des domaines tels que l'enseignement, le marché du travail, les obligations militaires, les coutumes alimentaires ou vestimentaires, etc...)?*
6. A) *La Constitution (ou la Loi) contient-elle des dispositions qui entravent ou protègent les droits des minorités en matière d'enseignement?*
- B) *Distinguer, éventuellement, selon le type de minorité, le type (officiel, subsidié, privé) ou le niveau d'enseignement.*
- C) *Les dispositions législatives prévoient-elles l'enseignement de la langue de la minorité ou, en tout ou en partie, dans la langue de la minorité? Distinguer le cas échéant selon le niveau d'enseignement et/ou les différentes minorités linguistiques.*
- D) *Ces dispositions ont-elles donné lieu à des cas de jurisprudence, soit nationale, soit internationale?*
7. A) *La Constitution (ou la Loi) contient-elle des dispositions relatives à l'emploi officiel des langues, à la reconnaissance et la protection des langues minoritaires et à la liberté des langues?*
- B) *Distinguer, éventuellement, selon qu'il s'agisse d'un usage officiel (dans les textes légaux et réglementaires, dans l'administration et la justice) ou d'un usage privé (au sens large du terme)?*

- C) *Ces dispositions ont-elles donné lieu à des cas de jurisprudence, soit nationale, soit internationale?*
8. *La Constitution (ou la Loi) prévoit-elle des règles particulières relatives aux minorités en ce qui concerne la presse, le théâtre, le cinéma, la radio, T.V. et autres médias?*
9. *La Constitution (ou la Loi) permet-elle ou impose-t-elle l'application de règles de droit spécifiques à certaines minorités (par exemple en matière de droit de la famille)?*
10. A) *Le droit d'association des personnes appartenant à des minorités - y compris au-delà des frontières - est-il pleinement reconnu? Ou est-il limité d'une manière ou de l'autre?*
- B) *Des règles spécifiques s'appliquent-elles aux partis politiques représentatifs des intérêts des minorités?*
11. A) *Les règles du droit électoral ont-elles subi des répercussions du fait de l'existence des minorités?*
- B) *Si oui, de quel type de minorité s'agit-il? S'agit-il de minorités concentrées ou dispersées?*
- C) *L'existence de minorités a-t-elle eu une incidence sur le découpage des circonscriptions électorales, administratives ou judiciaires? Ce découpage tend-il à promouvoir l'autonomie des minorités ou, au contraire, à pousser à leur assimilation?*
12. A) *Des mesures spéciales favorisant la participation des minorités à la vie politique ont-elles été prises?*
- B) *Si oui, distinguer selon le type d'organe (législatif, exécutif, judiciaire) et le niveau de pouvoir (national, régional, local).*
- C) *Une reconnaissance officielle des associations de minorités leur conférant certains pouvoirs de droit public a-t-elle été prévue par la législation?*
13. A) *La Constitution (ou la Loi) impose-t-elle un devoir spécial de loyauté ou de fidélité aux personnes appartenant à des minorités?*
- B) *Si oui, quelles en sont les conséquences pratiques?*

14. A) *La Constitution (ou la Loi) envisage-t-elle la protection des "sous-minorités", c'est-à-dire des personnes qui, majoritaires ou non dans l'ensemble du pays, sont dans une position de minorité dans une région déterminée?*
- B) *Si oui, ces "sous-minorités" sont-elles traitées de la même manière que les minorités au niveau de l'Etat dans son ensemble?*
15. *A côté des recours administratifs ou juridictionnels de droit commun, certains recours particuliers sont-ils ouverts de manière spécifique en faveur des personnes appartenant à une minorité?*

Réponses au questionnaire sur les droits des minorités

<i>Albania</i>	<i>Albanie</i>
<i>Austria</i>	<i>Autriche</i>
<i>Belgium</i>	<i>Belgique</i>
<i>Canada</i>	<i>Canada</i>
<i>Croatia</i>	<i>Croatie</i>
<i>Cyprus</i>	<i>Chypre</i>
<i>Denmark</i>	<i>Danemark</i>
<i>Finland</i>	<i>Finlande</i>
<i>Germany</i>	<i>Allemagne</i>
<i>Greece</i>	<i>Grèce</i>
<i>Hungary</i>	<i>Hongrie</i>
<i>Italy</i>	<i>Italie</i>
<i>Kyrgyzstan</i>	<i>Kyrgyzstan</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>Liechtenstein</i>
<i>Luxembourg</i>	<i>Luxembourg</i>
<i>Malta</i>	<i>Malte</i>
<i>Netherlands</i>	<i>Pays-Bas</i>
<i>Norway</i>	<i>Norvège</i>
<i>Poland</i>	<i>Pologne</i>
<i>Portugal</i>	<i>Portugal</i>
<i>Romania</i>	<i>Roumanie</i>
<i>Russia</i>	<i>Russie</i>
<i>Slovakia</i>	<i>Slovaquie</i>
<i>Slovenia</i>	<i>Slovénie</i>
<i>Spain</i>	<i>Espagne</i>
<i>Sweden</i>	<i>Suède</i>
<i>Switzerland</i>	<i>Suisse</i>
<i>Turkey</i>	<i>Turquie</i>

TABLE OF CONTENTS / TABLE DES MATIERES

COUNTRY	PAYS	Page
<i>Albania</i>	<i>Albanie</i>	84
<i>Austria</i>	<i>Autriche</i>	87
<i>Belgium</i>	<i>Belgique</i>	93
<i>Canada</i>	<i>Canada</i>	108
<i>Croatia</i>	<i>Croatie</i>	118
<i>Cyprus</i>	<i>Chypre</i>	129
<i>Denmark</i>	<i>Danemark</i>	136
<i>Finland</i>	<i>Finlande</i>	140
<i>Germany</i>	<i>Allemagne</i>	148
<i>Greece</i>	<i>Grèce</i>	161
<i>Hungary</i>	<i>Hongrie</i>	166
<i>Italy</i>	<i>Italie</i>	182
<i>Kyrgyzstan</i>	<i>Kyrgyzstan</i>	189
<i>Liechtenstein</i>	<i>Liechtenstein</i>	194
<i>Luxembourg</i>	<i>Luxembourg</i>	197
<i>Malta</i>	<i>Malte</i>	204
<i>Netherlands</i>	<i>Pays-Bas</i>	209
<i>Norway</i>	<i>Norvège</i>	213
<i>Poland</i>	<i>Pologne</i>	216
<i>Portugal</i>	<i>Portugal</i>	226
<i>Romania</i>	<i>Roumanie</i>	235
<i>Russia</i>	<i>Russie</i>	243
<i>Slovakia</i>	<i>Slovaquie</i>	261
<i>Slovenia</i>	<i>Slovénie</i>	272
<i>Spain</i>	<i>Espagne</i>	283
<i>Sweden</i>	<i>Suède</i>	293
<i>Switzerland</i>	<i>Suisse</i>	297
<i>Turkey</i>	<i>Turquie</i>	320

ALBANIA

Albania has no complete and definitive Constitution. At present, there is in force a "small" constitution: Law No. 7491 dt. 29.04.1991 "On principal constitutional provisions", which is amended by some other laws. For that reason, we will use the term "Constitution" to mean this constitutional law.

1.
 - A) *The Albanian Constitution does not use the term "unitary", "national" or "homogeneous" regarding the nature of the population.*
 - B) *The state is organised on a regional basis. The administrative separation is prefectura, districts, comuna. In some cases minorities are organised in the same comunas, but in others the population is mixed.*
 - C) *Yes, the Constitution puts the State under an obligation to protect its own minorities outside the national territory.*
2.
 - A) *Yes, the term "minority" is used in the Constitution, in the law and in the case-law.*
 - B) *The term minority usually includes nationality.*
 - C) *In Albania, there are two main national minorities: Greek and Macedonian, but there are some other smaller ones too.*
 - D) *Yes, the Constitution permits recognition of the other minorities by the state. Membership of a minority always depends on free choice and cannot be imposed by public authorities.*
 - E) *The problems associated with minorities are viewed both in collective terms and in individual ones.*
 - F) *Membership of a minority entails some special rights.*
3.
 - A) *At this point, there are no international instruments relating to the protection of minorities applicable in domestic law. But the Albanian Constitution has a provision (Art. No. 4) which says: "The Republic of Albania shall recognise and respect the generally accepted norms in international law regarding fundamental freedoms, human rights and minorities."*
 - B) *In the Constitution, the chapter on "fundamental freedoms and human rights has a special article defending minorities (Art. 26).*

4. A) *Yes, the constitutional principle of equality refers to non-discrimination on the grounds of membership of a minority.*
- B) *Yes, the principle of positive discrimination in favour of minorities is recognised.*
- C) *Minority groups are protected by legislation (penal) from racial hatred, racial violence and xenophobia.*
5. A) *Article No. 26 of Law No. 7692 dt. 31.03.1993 on Fundamental freedoms and human rights says: "Individuals belonging to minorities shall enjoy, with no discrimination and in equality before the law, fundamental human rights and freedoms. They may freely express, preserve and develop their own ethnic, cultural, religious, and linguistic identity, teach and be taught in their mother tongue, and take part in organisations and societies to protect their interests and identity".*
- B) *No.*
6. A) *Article 26 above mentioned*
- B) *In Albania there is only state education*
- C) *In Albania elementary education for minorities is in their mother tongue and in the middle school it is mixed. At this point in time there is no special high school education for minorities.*
- D) *No.*
7. A) *Yes, Article 26 above mentioned.*
- B) *In the tribunal the Albanian language is used (official), but members of minorities are guaranteed a translation.*
- C) *No.*
8. *No.*
9. *No.*

10. *The right of association of persons belonging to minorities is fully recognised.*
11. A) *No.*
- B) *Two types.*
- C) *The country's division does not tend to encourage their assimilation.*
12. A) *The right of minorities to participate in the political life of the country has no limitation.*
- B) *-*
- C) *Yes.*
13. A) *The Constitution (or the law) does not impose a special duty on persons belonging to minorities.*
- B) *No.*
14. A) *No.*
- B) *No.*
15. *No.*

AUTRICHE

1. A) *-*
- B) *La République d'Autriche est un Etat fédéral, composé de 9 régions (Länder) "indépendants" (Art. 2 Loi constitutionnelle de 1920/29 = Bundesverfassungsgesetz "B-VG"). En principe (excepté Vienne et, en partie, aussi le Burgenland), cette structure répond aux régions historiques.*
- C) *Non; voir cependant l'Accord Gruber-De Gasperi du 5 septembre 1946 sur lequel se base la prétention (juridico politique) de protéger la minorité de langue allemande au Tyrol du Sud.*

2. A) *La Constitution comme telle ne parle pas de minorités ; seulement à l'art. 8, qui déclare que l'allemand est la langue officielle de la République, il est fait réserve des dispositions légales relatives à l'emploi des langues des minorités.*

La situation juridique des minorités existant en Autriche est réglée principalement dans la loi sur les groupes ethniques de 1976 (Volksgruppengesetz "VGG") ; depuis cette loi, on utilise de préférence le terme "groupe ethnique" au lieu de "minorité".

- B) *D'après l'art. 1 al 2 VGG sont considérés comme des groupes ethniques au sens de cette loi les groupes de citoyens autrichiens domiciliés en permanence (wohnhaft und beheimatet) sur le territoire de la République, de langue-mère autre que l'allemand et possédant un patrimoine culturel propre (eigenes Volkstum).*
- C) *Les slovènes en Carinthie et en Styrie, les Croates et les Hongrois au Burgenland, les Tchèques, les Croates, les Hongrois et les Slovaques à Vienne ; il s'agit de minorités ethniques/historiques.*
3. A) *Avant tout VGG ; voir également la loi de 1959 sur les écoles de la minorité en Carinthie (Minderheitenschulgesetz für Kärnten). En outre, il existe plusieurs décrets relatifs à l'établissement des conseils des groupes ethniques, relatifs aux inscriptions topographiques, à l'usage des langues minoritaires.*
- B) *Il y a une jurisprudence non particulièrement riche de juridictions de droit commun, de la Cour constitutionnelle (voir par ex. les arrêts VfSlg 9744/83, 9752/83, 11585/87), et de la Cour administrative en la matière ; en ce qui concerne les juridictions internationales, on peut mentionner certaines décisions (du reste isolées) de la Commission de Strasbourg déclarant irrecevables des requêtes provenant de personnes appartenant à la minorité slovène en Carinthie ; en général, la jurisprudence en question a trait à l'usage des langues minoritaires.*
4. A) *Les dispositions des art. 2 de la loi fondamentale 1867 (Staatsgrundgesetz) et de l'art. 7 VGG proclament le principe de l'égalité devant la loi pour tous les citoyens. Les art. 66 St. Germain et 7 Traité d'Etat de Vienne réaffirment le principe de l'égalité en ce qui concerne les citoyens autrichiens appartenant à une minorité.*

- B) *Il est reconnu expressément par les art. 1 et 8 VGG et appliqué constamment (par ex. en ce qui concerne les mesures financières dans l'intérêt des groupes ethniques, l'établissement des conseils de la minorité, l'établissement d'écoles pour les minorités, etc... Dans son arrêt VfSlg 9224/81, la Cour constitutionnelle a reconnu expressément le devoir de l'action positive de l'Etat envers les minorités ; elle y a ajouté qu'un traitement égalitaire schématique et sans différenciation des personnes appartenant à la majorité et de celles appartenant à une minorité violerait le droit à l'égalité matérielle (et non seulement formelle), consacré par la Constitution.*
- C) *L'art. 283 du Code pénal (Strafgesetzbuch) qui réprime l'incitation à la violence et à la haine ou l'insulte, mentionne expressément l'incitation à la violence et à la haine contre des groupes ethniques et l'insulte envers ceux-ci.*
5. A) *L'art. 14 de la loi fondamentale 1867 protège la liberté religieuse sans faire mention explicite des minorités religieuses. Que la liberté d'incroyance soit comprise dans la notion de la liberté de religion est hors de question.*
- B) *Certains rites islamiques peuvent violer les lois relatives à la protection des animaux. Pourtant, il ne s'agit là que des problèmes marginaux (il ne s'agit que de cas sporadiques qui ont été portés à l'attention des autorités), qui ne touchent pas sérieusement à la vie religieuse des minorités concernées. La loi sur l'exécution de peines 1969 (Strafvollzugsgesetz) ordonne à son art. 22 l'observation de la dignité humaine des détenus ; l'art. 38 ordonne d'avoir égard à la croyance de détenus en ce qui concerne leur alimentation ; les principes énoncés ci-dessus sont développés davantage dans les règlements internes des prisons. Il ne paraît pas qu'il y ait une jurisprudence à ce sujet.*
6. A)B)C) *La loi sur les écoles de la minorité slovène en Carinthie établit un système d'enseignement très développé au niveau primaire et secondaire (en principe, enseignement dans la langue de la minorité). Une loi analogue vaut pour l'enseignement de la langue croate (et hongroise) dans le Burgenland. L'obligation relative à l'enseignement pour certaines minorités dans leur langue nationale découle aussi des art. 68 du Traité de St. Germain de 1919 et de cet al. 2 du Traité d'Etat de Vienne de 1955.*

- D) *Un arrêt de la Cour constitutionnelle (VfSlg 12245/1989) a constaté que, en Carinthie, le droit à l'enseignement dans la langue slovène pour les personnes appartenant à cette minorité est protégé par la Constitution, de sorte qu'une réglementation qui fixerait d'une manière limitative (du point de vue géographique) les écoles auxquelles les personnes concernées auraient accès, serait contraire à la Constitution.*
7. A)B) *L'art. 8 B-VG stipule que l'allemand est la langue officielle de la République, sous réserve des dispositions légales relatives à l'emploi des langues des minorités. Des dispositions semblables se trouvent dans certaines constitutions régionales (Landesverfassungen) en ce qui concerne l'emploi des langues dans les régions.*
- L'emploi des langues des groupes ethniques dans les relations officielles avec les autorités administratives et judiciaires et en ce qui concerne les inscriptions publiques a trouvé une réglementation spécifique dans le VGG et dans plusieurs décrets d'exécution (voir également l'art. 7 du Traité d'Etat de Vienne précité).*
- L'usage privé de toutes langues n'est pas réglé par la loi ; cependant, ce droit fait partie des libertés civiles incontestées.*
- C) *Voir 3/B/lit b*
8. *Il n'y a pas de dispositions légales particulières relatives à la presse ou aux médias en général et aux autres activités culturelles des minorités.*
- Les stations régionales de radio et de télévision consacrent des périodes d'émission variées aux programmes dans les langues de la minorité.*
- Les journaux des minorités participent aux subventions générales de la presse et jouissent de contributions particulières dans le cadre des subventions des activités culturelles des minorités.*
9. *Les lois civiles, pénales et administratives ne prévoient pas de dispositions spéciales applicables aux personnes appartenant à une minorité (en ce qui concerne les lois de caractère administratif tendant à la protection des minorités, voir supra, ad. 6, 7, 8).*
10. A) *La loi relative au droit d'association ou d'assemblée (Vereinsgesetz 1951) ne fait aucune référence au critère de la nationalité ou de*

l'appartenance à une minorité. Dans le cadre des dispositions légales générales, toute personne peut fonder une association ou en devenir membre.

En ce qui concerne les manifestations publiques ou accessibles au public, la loi y relative (Versammlungsgesetz 1953) dispose que les étrangers ne peuvent pas agir en tant qu'organiseurs de telles manifestations.

Donc, en ce qui concerne le droit d'association et de manifestation, aucune règle spécifique en ce qui concerne les minorités.

B) -

11. A) -

B) -

C) *Non; voir cependant, il convient d'observer que, d'après la Constitution de la Carinthie, toute la région avait formé une circonscription électorale unique, ce qui avait permis à la minorité slovène (vivant dispersée dans la région, avec son centre de gravité dans les districts du sud-est), d'obtenir le quorum nécessaire pour l'élection d'un candidat propre. Or, d'après un arrêt de la Cour constitutionnelle de 1978, la Constitution fédérale exige la division des régions en plusieurs districts électoraux.*

L'adaptation nécessaire de la Constitution régionale de Carinthie à cet arrêt a été opérée en 1979, la région étant découpée en quatre districts électoraux. Depuis lors, il est presque impossible à une liste de la minorité d'obtenir le quorum nécessaire dans un seul district.

Toutefois, il faut ajouter que les listes électorales des partis politiques incluent en général des représentants de la minorité slovène pour les élections au niveau national et régional et que dans les conseils communaux ainsi que dans d'autres assemblées (chambres de commerce, de l'agriculture, du travail), il y a des représentants élus sur la base de listes propres à la minorité.

12. A)B) *Non; voir cependant le dernier alinéa de 11/C.*

C) *En principe, il n'existe pas en droit autrichien une reconnaissance officielle des associations des minorités.*

Cependant, on pourrait noter que pour certaines minorités "reconnues" (voir sub 2/C) au sujet desquelles des conseils de la minorité (Volksgruppenbeiräte) ont été établis, ces derniers possèdent le statut d'organe consultatif du gouvernement pour toutes les questions intéressant la minorité concernée.

13. -
14. *La question ne se pose pas en Autriche ; il n'y a que quelques petites communes où les personnes appartenant à une minorité sont majoritaires ; mais cela n'a jamais causé de problèmes dignes de mention.*
15. *La prétendue violation d'une disposition légale ou réglementaire protégeant les minorités peut faire l'objet d'un recours, suivant le cas, de droit commun, administratif ou constitutionnel, mais il n'existe pas de dispositions spéciales à cet égard.*

A mentionner qu'auprès du gouvernement régional (Landesregierung) de la Carinthie, il a été créé un bureau spécial (Bureau für Volksgruppenfragen) pour les problèmes intéressant la minorité, mais là il ne s'agit pas d'une instance "judiciaire" au sens strict du terme.

BELGIQUE

1. A) *La Constitution belge de 1831 a été conçue, à l'origine, comme la Constitution d'un état unitaire et homogène. Aucune mention n'est pourtant faite de ces qualités, qui allaient de soi, ni d'aucune autre.*
- B) *L'Etat belge est, depuis le 8 mai 1993, officiellement un Etat fédéral. Cette structure, qui repose sur des communautés et des régions, imaginées dès 1970, s'explique essentiellement par le caractère hétérogène de la population au point de vue linguistique. En effet, les francophones de Belgique constituent une minorité au niveau de l'Etat fédéral, où ils représentent environ 41 % de la population. Les plus ou moins 65.000 germanophones, regroupés dans la région linguistique de langue allemande, constituent l'autre minorité linguistique dotée par la Constitution d'un statut particulier*

(création en 1970 de la Communauté germanophone de Belgique), et protégée par un ensemble de règles protectrices particulièrement efficaces.

C) *Non.*

2. A) *Dans la Constitution*

Le terme "minorité" est utilisé une seule fois à l'article 6bis, qui énonce que "La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques".

En dehors de cet article, aucune autre référence n'est faite, dans la Constitution, à quelqu'autre minorité. Cependant, certains mécanismes introduits par la réforme de l'Etat de 1970 ont pour finalité de protéger la minorité francophone au sein des institutions nationales (voir question 12B).

Dans la législation

La loi du 16/07/1973, dénommée "Pacte culturel", assure aux minorités philosophiques et idéologiques une protection toute particulière. L'article 1^{er} de cette loi précise que "les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne peuvent contenir aucune discrimination pour des raisons philosophiques et idéologiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques".

Pour les minorités linguistiques, pour lesquelles la Constitution ne prévoit aucune garantie explicite, nous nous reportons essentiellement à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative qui, en son article 8, comporte une référence à des minorités résidant dans des communes bénéficiant d'un statut linguistique spécial.

B) *Ces textes ne comportent pas de définition précise de ces minorités.*

C) *Il existe en Belgique deux types de minorités ; il y a tout d'abord les **minorités philosophiques et idéologiques** qui ont été reconnues en Belgique à partir du début du processus de fédéralisation du pays (1970), qui risquait de bouleverser quelque peu l'équilibre philosophique, politique et idéologique existant jusqu'alors au niveau national. En effet, il existe deux grands courants*

philosophiques au sein de la population belge ; une tendance confessionnelle, catholique et un courant laïc qui s'équilibraient plus ou moins au niveau de l'Etat unitaire. L'influence du courant laïc est plus forte dans la Communauté française, tandis que l'influence chrétienne est dominante au sein de la Communauté flamande. A partir du moment où on reconnaissait les revendications autonomistes des deux communautés, cet équilibre pouvait être rompu et une protection de ces minorités s'imposait afin d'éviter que la minorité chrétienne en Communauté française et la minorité laïque en Flandre ne se retrouvent isolées au sein de communautés où étaient prépondérantes des tendances idéologiques et philosophiques opposées.

*La Belgique connaît aussi des **minorités linguistiques**. On en distingue différents types :*

Au niveau national

- 1. les francophones au niveau national ;*
- 2. les germanophones, qui se sont vus reconnaître une véritable autonomie culturelle par la création d'une Communauté germanophone ;*

Au niveau local

- 3. les francophones vivant dans les 6 communes périphériques de la Région de Bruxelles-Capitale (il s'agit des communes de Wezembeek-Oppeem, Kraainem, Linkebeek, Wemmel, Drogenbos et Rhodes-Saint-Genèse) ;*
- 4. les francophones établis dans des communes jouxtant la frontière linguistique mais situées en région linguistique de langue néerlandaise ;*
- 5. les flamands dans les communes jouxtant la frontière linguistique, mais appartenant à la région de langue française;*
- 6. les flamands de Bruxelles ;*
- 7. les germanophones des communes malmédiennes qui sont situées en région de langue française (il s'agit des communes de Bellevaux-Ligneville, Béversé, Waimes, Faymonville, Robertville et Malmédy) ;*
- 8. les francophones des communes de la région de langue allemande.*

D) *Sans objet.*

- E) *Elle est envisagée à la fois sous l'aspect collectif (les francophones et les germanophones au niveau national) et sous l'aspect individuel (cf. tous les autres types de minorités linguistiques étudiées sous 2 C) en ce qui concerne les minorités linguistiques.*
- F) *Non, aucune incidence.*
3. A) *Certains instruments internationaux relatifs à la protection des minorités sont d'application en Belgique. On peut citer essentiellement le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** (voy. l'article 27) et la **Convention européenne des droits de l'homme** (voy. l'article 14).*
- B) *En ce qui concerne la jurisprudence, on citera essentiellement l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt (infra, question 7 C), tranchée par la Cour européenne des Droits de l'Homme, où les protagonistes dénonçaient une discrimination fondée sur la langue et l'appartenance à une minorité nationale, et l'arrêt "Affaire linguistique belge", où les requérants dénonçaient, dans la législation sur l'enseignement, une discrimination fondée sur la langue (infra, question 6 D).*
4. A) *L'article 6 de la Constitution, qui n'a jamais été révisé depuis 1831 prévoit l'égalité juridique de tous les Belges devant la loi. Le constituant de 1970 a cependant quelque peu précisé la portée de cet article en insérant dans la Constitution un nouvel article 6bis qui pose quant à lui le principe général de l'interdiction de toute discrimination à l'égard des Belges. L'article 6bis, 2ème phrase prévoit une garantie supplémentaire pour les minorités philosophiques et idéologiques.*
- B) *Non.*
- C) *La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie permet de condamner pénalement celui qui incite à la discrimination, la haine ou la violence à l'égard de personnes en raison de leur race, couleur, ascendance ou origine nationale ou ethnique. De même, on pourra poursuivre celui qui incite à la discrimination, ségrégation, haine ou violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, pour les mêmes motifs.*

5. A) *Les articles 14 et 15 de la Constitution belge garantissent la liberté des cultes. Chacun peut donc exercer publiquement le culte de son choix et manifester librement ses opinions, à ce sujet comme en toute matière (art. 14), et, corrélativement, personne ne peut être contraint d'en exercer un (art. 15). Les religions minoritaires sont ainsi mises sur le même pied que les autres, et les athées également protégés. On notera que l'article 17 de la Constitution prévoit que la Communauté doit organiser un enseignement neutre, c'est-à-dire qui respecte les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves (§ 1er, al. 3), que les écoles publiques offrent le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non-confessionnelle (§ 1er, al. 4) et que tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit à une éducation "morale ou religieuse" (§ 3). Enfin, l'article 117 de la Constitution met les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus et ceux des délégués des organisations reconnues qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non-confessionnelle à charge de l'Etat.*
- B) *Il existe quelques cas de jurisprudence nationale assez caractéristiques, qui témoignent des difficultés rencontrées par certaines minorités religieuses. On les rencontre essentiellement dans deux domaines : en matière sociale et en matière d'enseignement. Dans ce dernier domaine, il existe une importante jurisprudence du Conseil d'Etat relative au choix, dans les écoles secondaires, entre l'enseignement de la morale laïque et celui d'une religion confessionnelle. Le Conseil d'Etat a eu à connaître à plusieurs reprises du refus exprimé par des témoins de Jéhovah de suivre l'un de ces cours, prétendument non conformes à leurs convictions.*
6. A)B)C) *La Constitution ne prévoit rien de particulier quant à la protection des minorités linguistiques en matière d'enseignement. C'est une loi du 30 juillet 1963 qui fixe le régime linguistique de l'enseignement, qui est fondée sur le principe de la territorialité : il est organisé dans la langue de la région linguistique, donc dans les deux langues à Bruxelles. Il y a deux aspects différents de la question à envisager : les règles fixant la langue dans laquelle l'enseignement est organisé, puis la question de savoir si les parents d'élèves disposent du choix de la langue de l'enseignement que recevront leurs enfants.*

a) La langue dans laquelle l'enseignement est organisé

En principe, l'enseignement est organisé uniquement dans la langue de la région. La loi du 30 juillet 1963 accorde toutefois une certaine protection aux minorités, mais qui ne concerne que les communes citées expressément dans la loi, à savoir les six communes périphériques, les communes de la frontière linguistique, les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes et neuf autres communes contiguës à la région de langue allemande.

Dans ces communes, l'enseignement gardien et primaire peut être organisé dans la langue de la minorité, si certaines conditions (tenant au nombre d'enfants concernés, non-proximité d'une école de l'autre régime linguistique, ...) sont réunies.

b) Choix de la langue de l'enseignement par les parents

Dans ce domaine, la règle de la territorialité ne joue pas. Le principe est que les parents peuvent inscrire leurs enfants dans toute école de leur région linguistique, et même dans toute école d'une autre région linguistique, s'ils peuvent attester que l'enfant a suivi toute sa scolarité antérieure dans cette autre langue, ou, à défaut, qu'il s'agit de sa langue maternelle.

Néanmoins, la liberté reconnue aux parents n'est pas absolue. Il leur est interdit d'inscrire leurs enfants dans une école francophone de l'une des six communes périphériques ou d'une des communes de la frontière linguistique, sise en région flamande, s'ils ne sont pas domiciliés dans ces communes. De même, des parents néerlandophones ne peuvent pas inscrire leurs enfants dans une école flamande d'une commune de la frontière linguistique, située du côté francophone, s'ils n'y sont pas domiciliés.

- D) La matière a donné lieu à un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'arrêt "Affaire linguistique belge". Le 27 juillet 1968, la Cour décida que l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, qui interdit aux enfants francophones non domiciliés dans une des communes périphériques de s'inscrire dans une école française de ces communes, comportait une discrimination fondée sur la langue. Cette disposition est toujours en vigueur. Cela se justifie sans doute par le fait qu'en 1970, la Belgique sera constitutionnellement divisée en régions linguistiques, et que dès lors, les communes périphériques deviendront des communes de la région de langue néerlandaise.*

7. A)B) a) *La Constitution, en son article 23, prévoit le principe de la **liberté des langues** : "L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires". Toutefois, l'article 59bis § 3 donne compétence aux communautés pour régler par décret l'emploi des langues pour les matières administratives, l'enseignement et les relations sociales.*

Actuellement, le principe est la liberté pure et simple de l'emploi d'une langue. Cependant, la portée de ce principe est restreinte dans une série de domaines : l'emploi des langues en matière administrative est réglé par des lois coordonnées du 18 juillet 1966; l'emploi des langues en matière d'enseignement est réglé par la loi du 30 juillet 1963 ; l'emploi des langues en matière judiciaire est réglé par la loi du 15 juin 1935 (juridictions civiles et pénales), les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Enfin, l'emploi des langues en matière sociale est réglé, pour la Flandre, par un décret du Conseil flamand du 19 juillet 1973, dit "décret de septembre", et pour la Communauté française par un décret du Conseil de la Communauté française du 30 juin 1982.

b) *Les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi sur le régime linguistique de l'enseignement prévoient expressément des mesures de protection des minorités. Pour l'enseignement, voir question n ° 6 ; pour l'emploi des langues en matière administrative, on pourrait résumer les choses comme suit : la règle est l'unilinguisme dans les trois régions linguistiques unilingues, et le bilinguisme dans la région linguistique de Bruxelles-Capitale.*

Cette règle n'est pas absolue : une certaine protection est accordée aux minorités. Ainsi, on déroge au principe de l'unilinguisme dans un certain nombre de communes, énumérées limitativement par la loi. Il s'agit des six communes périphériques, dotées par la loi d'un statut propre, et des communes de la frontière linguistique (notamment Fourons et Comines-Warneton), de la région de langue allemande (art. 8, 1 ° des lois coordonnées) et, enfin, des communes dites "malmédiennes", dotées, elles, d'un "régime spécial en vue de la protection de leurs minorités".

Dans ces communes donc, et dans celles-là exclusivement, des "facilités linguistiques" sont, dans une série d'hypothèses, octroyées à la minorité - c'est-à-dire à ceux qui parlent une langue autre que celle de la région linguistique unilingue à laquelle appartient leur commune. Ces facilités peuvent être considérées sous deux angles : il s'agit d'une obligation faite à l'administration d'employer, pour certains types d'actes, soit les deux langues, soit la seule langue minoritaire, ou bien, si l'on adopte l'autre point de vue, d'une faculté offerte aux particuliers d'utiliser, toujours pour certains types de rapports avec l'administration locale, leur langue maternelle.

- C) *De nombreux cas de jurisprudence nationale à propos de l'application de ces lois sur l'emploi des langues sont à relever. Les plus célèbres sont les arrêts rendus par le Conseil d'Etat à propos de la question des obligations linguistiques des mandataires politiques locaux (affaire "fouronnaise", du nom d'un petit village de la frontière linguistique, Fourons, situé du côté flamand de cette frontière, et dont le conseil communal est en majorité francophone, tout comme son bourgmestre), arrêts ayant suscité une importance polémique. Le problème s'est finalement résolu par le vote d'une loi du 9 juin 1988, dite de "pacification linguistique".*

On signalera également un cas de jurisprudence internationale, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans l'affaire très connue "Mathieu-Mohin et Clerfayt" (2 mars 1987). La Cour sera saisie d'un recours introduit contre l'article 29 § 1^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, réglant la composition du Conseil flamand, texte qui permettait aux électeurs néerlandophones de l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde d'élire des conseillers au Conseil flamand - qui en réalité résulte de la fusion initiale des conseils communautaire et régional, alors que les électeurs francophones, s'ils pouvaient élire des représentants au Conseil de la Communauté française, n'avaient pas la possibilité d'être représentés au Conseil de la Région wallonne. La Cour refusera de suivre l'opinion de la Commission et décidera que cette règle, inachevée et transitoire, ne violait pas la Convention. Quoi qu'il en soit, la règle était bel et bien provisoire: avec la réforme de 1993 et l'élection directe des conseils sur une base strictement régionale, la situation critiquée ne pourra dorénavant plus se reproduire.

8. *Depuis 1970, date du début du processus de fédéralisation en Belgique, de nombreuses matières ont été transférées aux entités*

fédérées que sont les Communautés et Régions ; c'est le cas des matières culturelles qui relèvent désormais de la compétence du législateur communautaire. Ce qui signifie que la culture - qui s'exprime par la presse, le théâtre, le cinéma, la radio, T.V. et autres médias - relève de la compétence des Communautés.

Pour la mise en oeuvre de leur politique culturelle, les différentes autorités publiques doivent respecter les principes du Pacte culturel (cf. la loi du 16 juillet 1973, garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques) qui garantit les droits et libertés des minorités philosophiques et idéologiques. Celui-ci a pour but d'instaurer un pluralisme qui vise à éviter l'exclusion de certains représentants d'une idéologie, d'une philosophie, d'une confession. Chacun doit, de la sorte, obtenir les mêmes avantages que ceux accordés aux autres utilisateurs des moyens culturels à partir du moment où il répond aux mêmes critères. Le pluralisme est prévu par cette loi tant au niveau de la gestion des institutions culturelles qu'en ce qui concerne l'accès aux infrastructures culturelles dépendant d'une autorité publique.

A titre d'exemple, la R.T.B.F (télévision de la Communauté française) est gérée par un Conseil d'administration composé de membres élus au scrutin proportionnel par le conseil de la Communauté française, de sorte que les différentes tendances politiques présentes au sein de la Communauté ont un mot à dire quant à la gestion de cette institution culturelle.

9. *Sans objet.*

10. *Sans objet.*

11. A)B) *Oui ; les règles du droit électoral sont adaptées afin de prendre en compte l'existence de certaines minorités **linguistiques**. Le pays est divisé, pour les élections législatives, en arrondissements électoraux. Chaque arrondissement électoral est unilingue, en ce sens que les électeurs, quelle que soit leur langue maternelle, ne peuvent y voter que pour des listes flamandes dans les arrondissements électoraux de la région linguistique flamande, et pour des listes francophones dans les arrondissements situés en région linguistique française.*

Néanmoins, il est dans une certaine mesure tenu compte de l'existence de minorités linguistiques, dans deux hypothèses :

a) A Bruxelles

La région de Bruxelles-Capitale étant bilingue, il est évidemment possible d'y voter au choix pour des listes flamandes ou francophones. Mais en-dehors des 19 communes qui forment la région bilingue de Bruxelles-Capitale, on se retrouve en région unilingue flamande. Toutefois, on a créé un arrondissement électoral mixte, qui regroupe Bruxelles, Hal et Vilvorde. Dans cet arrondissement, qui dépasse les limites géographiques de Bruxelles, il est possible de voter pour des listes de l'un ou l'autre régime linguistique. On notera qu'au lendemain de la réforme de l'Etat de 1993, cet arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde ne subsistera plus que pour les élections législatives ; pour l'élection directe des conseils de communauté et de région, la règle de la territorialité jouera pleinement et il ne sera plus possible, pour les personnes domiciliées en région linguistique flamande, de voter pour des listes francophones.

b) Dans les communes de Fourons et de Comines-Warneton

Pour ces communes de la frontière linguistique, situées respectivement en région linguistique flamande pour Fourons et francophone pour Comines-Warneton, et qui possèdent une minorité de personnes parlant une langue autre que celle de la région, la loi du 9 août 1988 a modifié le code électoral en permettant aux électeurs domiciliés dans ces communes d'aller voter, pour les élections législatives (et européennes, depuis la loi du 29 mars 1989), dans un arrondissement électoral faisant partie de l'autre région linguistique. Ainsi, les Fouronnais peuvent voter dans l'arrondissement électoral francophone de Verviers, à Aubel, et les Cominois dans l'arrondissement flamand d'Ypres, à Heuvelland. Une fois encore, pour l'élection directe des membres des conseils des entités fédérées, cette faculté disparaîtra.

- C) *Le découpage des circonscriptions électorales, administratives et judiciaires est tributaire de la frontière linguistique. Il n'a pas été tenu compte de l'existence des minorités linguistiques lorsque l'on a fixé cette frontière, en 1961. Une seule exception, c'est celle de l'arrondissement mixte de Bruxelles-Hal-Vilvorde, dont nous avons parlé ci-dessus.*

12. A) *Oui, des mesures spéciales ont été prévues, tant dans la constitution que dans la législation, pour assurer une participation effective des minorités à la vie politique.*

B) *Au niveau fédéral*

1. *En ce qui concerne le **pouvoir législatif**, différents mécanismes ont été prévus afin de protéger essentiellement la minorité francophone au sein des institutions de l'Etat fédéral. On dénombre trois mécanismes qui ont cette finalité.*

Tout d'abord, l'article 32bis de la Constitution crée deux groupes linguistiques, un français et un néerlandais, qui regroupent tous les élus des deux assemblées (le Sénat et la Chambre).

L'article 38bis crée une procédure inédite, appelée "sonnette d'alarme", qui permet à un groupe linguistique, lorsqu'un projet ou une proposition de loi est "de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés", d'introduire, à la majorité des trois quarts, une motion motivée avant le vote final du texte en séance publique, motion qui suspendra provisoirement la procédure parlementaire.

Enfin, l'article 1^{er}, al. 4 de la Constitution instaure, à côté des mécanismes traditionnels de majorités connus en Belgique, une majorité qualifiée qui est requise pour les lois touchant à des matières déterminées. Ces lois, dont les cas sont en augmentation constante, doivent réunir la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, et le total des votes émis dans les deux groupes linguistiques doit atteindre les deux tiers des suffrages exprimés.

2. *Au niveau du **pouvoir exécutif**, un seul mécanisme peut être considéré comme une garantie pour la minorité francophone : l'article 86bis de la Constitution qui instaure la parité linguistique au sein du Conseil des Ministres, le Premier Ministre étant le cas échéant exclu du calcul (lorsque le Conseil des Ministres est en nombre impair).*

3. *Au niveau des **juridictions**, l'organisation de la Cour de Cassation, de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat appartient toujours à l'Etat central sans qu'aucune fédéralisation ne soit prévue mais certaines règles ont été introduites afin de tenir compte de la*

structure bipolaire de la Belgique. La Cour de Cassation, la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat sont de la sorte composés de manière linguistiquement paritaire, la moitié des membres étant francophone et l'autre moitié néerlandophone.

Au niveau fédéré

La seule minorité reconnue au sein des entités fédérées est celle existant dans la Région de Bruxelles-Capitale. En effet les flamands, à Bruxelles, représentent plus ou moins 15 % de la population. Ils bénéficient d'une protection toute particulière qui est fort semblable à celle octroyée aux francophones au sein de l'Etat central (voir question 14).

*Au **niveau du pouvoir législatif**, on retrouve les mêmes mécanismes que ceux déjà étudiés pour le pouvoir central. Les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sont répartis en groupes linguistiques, l'un francophone et l'autre néerlandophone. De plus, ils peuvent mettre en oeuvre un mécanisme fort semblable à la sonnette d'alarme (cf. l'art. 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) prévu au niveau national.*

*Au **niveau du pouvoir exécutif**, on retrouve également la règle de parité au sein de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. L'exécutif comprend 5 membres, 2 du groupe francophone et 2 du groupe néerlandophone et un président.*

C) *Aucune.*

13. *Sans objet.*

14. A) *Comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, la Constitution ne parle pas de "minorités", sauf le cas des minorités idéologiques et philosophiques. Toutefois, il existe un cas de "sous-minorité" : les flamands, majoritaires au niveau national, sont en minorité en Région de Bruxelles-Capitale (où ils représentent environ 15 % de la population bruxelloise).*

B) *Les flamands à Bruxelles jouissent du même type de protection que les francophones au niveau national. On a d'ailleurs appelé Bruxelles le "miroir inversé de la Belgique" :*

Au niveau du pouvoir législatif

Il est exercé par la Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les conseillers, élus sur des listes unilingues, sont répartis en groupes linguistiques ; la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises prévoit un mécanisme semblable à celui de la sonnette d'alarme. Enfin, les flamands bénéficient d'une garantie de présence dans tous les travaux du Conseil : ils doivent être présents dans toutes les commissions et le bureau du Conseil doit compter un tiers de membres flamands.

Au niveau du pouvoir exécutif

Il est exercé par l'exécutif de la Région ; on y retrouve le mécanisme de la parité. L'exécutif comprend un président et deux membres de chacun des groupes linguistiques. La parité disparaît au niveau des secrétaires d'Etat régionaux, mais la loi prévoit qu'un d'entre eux au moins doit appartenir au groupe minoritaire.

15. *Pour les minorités linguistiques*

Il existe, outre les recours classiques pour lésions des droits civils ou politiques devant les juridictions judiciaires ou administratives (Conseil d'Etat), des recours plus spécifiques :

*- Tout particulier estimant que, par l'effet d'une loi ou d'un acte de nature législative, il a été victime d'une discrimination ou n'a pas été traité de la même manière qu'une autre personne se trouvant dans la même situation que lui, pourra introduire un recours devant la Cour constitutionnelle de Belgique, appelée **Cour d'arbitrage**. Celle-ci, depuis 1989, est compétente pour connaître de la violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, qui énoncent les principes d'égalité et de non-discrimination.*

- Dans le domaine de la législation linguistique, dès le 1^{er} janvier 1995, la fonction de "gouverneur-adjoint" sera créée dans la province du Brabant flamand (issue de la scission de l'actuelle province de Brabant, scission résultant de la réforme de l'Etat de 1993). Le gouverneur adjoint aura pour mission de surveiller l'application des lois et des règlements sur l'emploi des langues en matière administrative dans les 6 communes périphériques de Bruxelles ; en outre, il contrôlera le respect des lois sur le régime linguistique de l'enseignement. Les simples particuliers pourront déposer des plaintes devant lui. Il instruira ces plaintes, pourra

*imposer aux autorités administratives un délai de réponse contraignant à leur propos, et enfin, il pourra saisir, s'il l'estime nécessaire, la C.P.C.L. A Bruxelles même, le **vice-gouverneur** disposera des mêmes compétences, en vue de protéger la minorité flamande.*

*- La **Commission Permanente de Contrôle linguistique (C.P.C.L.)**, constituée par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, a pour tâche de surveiller l'application de ces lois. Pour le moment, la C.P.C.L. a la possibilité de faire des observations, des suggestions ou d'adresser des avis, d'office ou sur demande, au gouvernement. Elle dispose de moyens d'investigation, et peut demander aux autorités et aux juridictions compétentes de constater la nullité d'actes contraires aux lois coordonnées. Mais dès le 1^{er} janvier 1995, elle disposera de plus de pouvoirs. Elle pourra être saisie directement d'une plainte par des particuliers résidant dans une commune à statut spécial ; elle pourra demander aux autorités de prendre des mesures pour mettre fin à une illégalité et, si cela n'est pas fait dans un certain délai, s'y substituer.*

En ce qui concerne les minorités philosophiques et idéologiques

La loi du 16 juillet 1973 a créé un organe particulier dénommé Commission nationale permanente du pacte culturel, auprès de laquelle tout particulier lésé peut introduire une plainte. La mission de cette commission est triple : elle sert à la fois d'organe d'instruction, d'organe de conciliation et d'organe d'avis.

Elle procède de la manière suivante :

- 1) elle instruit les plaintes dont elle est saisie ; à cette fin, elle peut entendre la partie plaignante et l'autorité qui a pris la décision contestée ainsi que tous les témoins pouvant aider à la bonne compréhension du litige. Elle peut aussi demander tous les documents et renseignements nécessaires à l'examen du litige.*
- 2) après cette phase d'instruction, elle s'efforce d'obtenir une conciliation entre les différentes parties.*
- 3) si cette procédure échoue, elle émettra un avis pouvant être accompagné d'une recommandation à l'autorité concernée lui*

demandant l'annulation de la décision prise ou de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la bonne application de la loi.

CANADA

1. A) *Le Canada est un Etat fédéral bilingue sur le plan fédéral, multiculturel et hétérogène. La Constitution protège, de façon spéciale, les peuples autochtones (au paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, à l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés et aux articles 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982). Elle protège les droits confessionnels des groupes catholiques et protestants aux articles 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 et 29 de la Charte.*

La liberté de conscience et de religion est garantie par l'alinéa 2a) de la Charte tandis que la promotion du multiculturalisme est assurée par l'article 27 de la Charte de 1982.

B) *La structure fédérale est justifiée par le caractère hétérogène de la population canadienne. Les francophones sont majoritaires au Québec, où ils forment 82 % de la population, mais minoritaires dans le reste du pays. Le Québec a une culture, un système d'éducation et un régime de droit (Code civil) qui le distinguent des autres provinces. Il est, de plus, à l'abri d'une modification visant à uniformiser le droit privé grâce à la protection offerte par l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867. Dans la procédure de modification de la Constitution, il jouit d'une protection spéciale pour l'éducation et la culture (à l'article 40 de la Loi constitutionnelle de 1982).*

C) *Non, pas directement. Sur le plan externe, seul le Parlement fédéral jouit de l'extraterritorialité.*

2. A) a) *A l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés à propos du droit à l'instruction dans la langue de la minorité. La minorité de langue officielle a la gérance et le contrôle de ses écoles là où le nombre le justifie.*

b) *Le paragraphe 16(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne emploie les mots "groupes d'individus". Ce paragraphe permet l'adoption de programmes de promotion sociale pour des groupes d'individus victimes de discrimination ou d'un désavantage quelconque.*

L'article 43 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec prévoit la promotion de la vie culturelle des minorités. Il se lit comme suit :

43. [Vie culturelle des minorités] Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

c) *L'arrêt Mahé, [1990] 1 R.c.s. 342, de la Cour suprême du Canada sur l'article 23 de la Charte de 1982.*

B) *Il n'y a pas de définition précise du terme "minorité".*

a) *la citoyenneté de l'Etat en question.*

La citoyenneté canadienne est requise pour bénéficier de l'article 23 de la Charte.

b) *et/ou une présence durable sur le territoire national ou une portion de celui-ci ?*

La citoyenneté implique, à tout le moins, une présence de trois ans au Canada. Cette présence est obligatoire avant de pouvoir revendiquer le statut de citoyen canadien. Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit de se déplacer dans tout le pays, d'établir leur résidence dans toute province et de gagner leur vie dans toute province (Article 6 de la Charte).

C) *Il s'agit des minorités de langues officielles, soit les francophones à l'extérieur du Québec et les anglophones au Québec.*

D) *Outre les minorités de langues officielles, la Constitution favorise la promotion du multiculturalisme (article 27 de la Charte).*

- E) *Elle est envisagée en termes collectifs en ce qui concerne les peuples autochtones et les droits confessionnels. En ce qui concerne les droits linguistiques, le débat n'a pas encore été définitivement tranché par la Cour suprême du Canada. Dans ce dernier cas, il semblerait qu'il s'agit plutôt de droits individuels.*
- F) *Non.*
3. A) *Les tribunaux, notamment la Cour suprême du Canada, interprètent et appliquent notre charte constitutionnelle, c'est-à-dire, la Charte canadienne des droits et libertés et aussi les lois quasi constitutionnelles des droits et libertés qui offrent une protection législative. Ils ont recours, au besoin, aux documents internationaux qui ont été ratifiés par le Canada, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*
- B) *Le Canada respecte ses engagements internationaux dans le domaine des droits et libertés. Un cas de jurisprudence très récent, l'arrêt Ballantyne et al. c. Canada, fut décidé sur la base du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par le Comité des droits de l'homme des Nations unies. Cette contestation visait une loi québécoise (Loi 178) qui prescrivait l'unilinguisme français en matière d'affichage commercial en interdisant l'usage d'autres langues dont l'anglais. Cette loi brime la liberté d'expression des commerçants, a conclu le Comité.*
4. A) *Oui. Le paragraphe 15(1) de la Charte consacre les droits à l'égalité. Il se lit comme suit :*

15. (1) La Loi ne fait acceptation de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Nous bénéficions d'une jurisprudence abondante sur cette question. En traitent, notamment, les arrêts suivants : Andrews c. Law Society of British Columbia, [1989] 1 R.C.S. 143 ; Re Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.), [1989] 1 R.C.S. 922 ; R. c. Turpin, [1989] 2 R.C.S. 1296 ; Rudolf Wolff and Co/Ltd. c. Canada (P.G.), [1990] 1 R.C.S. 695 ; McKinney c. Université de Guelph, [1990] 3 R.C.S. 229 ; Stoffman c. Vancouver General Hospital, [1990] 3

R.C.S. 433 ; Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College, [1990] 3 R.C.S. 570 ; R. c. Swain, [1991] 1 R.C.S. 933 ; Tétreault-Gadoury c. Canada (C.E.I.), [1991] 2 R.C.S. 22.

B) *Oui. Au paragraphe 15(2) de la Charte qui se lit comme suit :*

15. (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Nous n'avons pas encore de jurisprudence relative au paragraphe 15(2) de la Charte. Toutefois, on doit noter que la Cour suprême du Canada a imposé des quotas en matière d'embauche au Canadien National afin d'augmenter le nombre de femmes à l'emploi de cette compagnie. Les critères d'embauche étaient discriminatoires. Cette décision est fondée sur la Loi canadienne sur les droits de la personne (Action Travail des Femmes c. C.N., [1987] 1 R.C.S. 1114).

C) *Oui. C'est principalement le Code criminel qui protège les groupes minoritaires. Les dispositions qui prohibent la propagande haineuse ont été jugées constitutionnelles par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt R. c. Keegstra, [1990] 3 R.C.S. 697.*

5. A) *La liberté de conscience et de religion est expressément garantie par l'alinéa 2a) de la Charte canadienne des droits et libertés. Il n'y a pas de religion d'Etat au Canada. Chacun est libre de pratiquer la religion de son choix. La liberté de religion implique le droit de n'avoir aucune religion. Cependant, les droits confessionnels des catholiques et des protestants sont protégés dans les écoles par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867.*

B) *Il existe une jurisprudence peu volumineuse sur les difficultés rencontrées par les différentes minorités :*

- Enseignement :

. Caldwell c. Stuart, [1984] 2 R.C.S. 603 (Professeur catholique dont le contrat de travail n'a pas été renouvelé parce qu'elle a épousé un homme divorcé. La Cour suprême a conclu qu'il n'y avait pas de

discrimination car l'observance religieuse était une exigence réelle d'emploi dans cette école confessionnelle catholique).

- *Marché du travail :*

. *Bhinder c. C.N., [1985] 2 R.C.S. 561 (Refus du port du casque protecteur sur les lieux de travail pour des motifs religieux. La Cour suprême a conclu, à la majorité (5-2), qu'il s'agissait d'une exigence réelle d'emploi).*

. *Commission ontarienne des droits de la personne et O' Malley c. Simpsons-Sears, [1985] 2 R.C.S. 536 (Refus de travailler le jour du Sabbat. Congé refusé par l'employeur. La Cour suprême fut d'avis que l'employeur n'avait pas pris de mesures raisonnables pour s'entendre avec son employée afin de respecter sa liberté de religion).*

. *Action Travail des Femmes c. C.N., [1987] 1 R.C.S. 1114 (Critères d'embauche discriminatoires à l'égard des femmes. La Cour suprême a imposé des quotas d'embauche afin de remédier à cette discrimination systémique. La Cour a parlé du critère de la masse critique à partir de laquelle l'injustice peut se corriger d'elle-même).*

6. A) *Les droits confessionnels des catholiques et des protestants sont protégés par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés garantit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité de langue officielle (français ou anglais).*
- B) *Les écoles catholiques et protestantes, aux niveaux primaire et secondaire, sont financées sur les fonds publics, selon la Constitution. Selon les lois, ce financement est assuré à d'autres écoles également.*
- C) *Le droit prévu à l'article 23 de la Charte pour les minorités de langues officielles s'applique là où le nombre le justifie.*
- D) *Oui, il y a trois arrêts majeurs de la Cour suprême du Canada sur le sujet :*

. *Québec Association of Protestant School Boards c. Québec (P.G.), [1984] 2 R.C.S. 66. (L'article 73 de la Charte de la langue française*

(Loi 101) fut jugé incompatible avec l'article 23 de la Charte canadienne).

. Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342 (Portée de l'article 23 de la Charte : il confère le contrôle et la gestion des écoles à la minorité de langue officielle là où le nombre le justifie).

. Renvoi sur la Loi sur l'école publique du Manitoba, [1993] 1 R.C.S. ... (Confirme le jugement Mahé de 1990).

7. A) *Oui, l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et les articles 16 à 22 de la Charte canadienne des droits et libertés. Ces articles se lisent comme suit :*

Article 133 :

Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif ; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire ; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

16. (1) *Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada ; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.*

(2) *Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick ; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.*

(3) *La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.*

16. (1) *La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un*

statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services ; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas:

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des

institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

21. *Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.*

22. *Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.*

B) *Ces articles se rapportent au bilinguisme législatif, parlementaire et judiciaire. L'article 20 de la Charte permet aux administrés d'utiliser le français ou l'anglais dans leurs communications avec les institutions fédérales et les institutions du Nouveau-Brunswick.*

C) *Oui, il y a une jurisprudence assez volumineuse concernant ces dispositions : Québec (P.G.) c. Blaikie, [1979] 2 R.C.S. 1016 ; [1981] 1 R.C.S. 313 ; Manitoba (P.G.) c. Forest, [1979] 2 R.C.S. 1032 ; Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721 ; [1985] 2 r.c.s. 347 ; [1992] 1 r.c.s. 312 ; Bilodeau c. Manitoba (P.G.), [1986] 1 R.C.S. 449 ; Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents, [1986] 1 R.C.S. 549 ; MacDonald c. Ville de Montréal, [1986] 1 R.C.S. 460 ; R. c. Mercure, [1988] 1 R.C.S. 234 ; Sinclair c. Québec (P.G.), [1992] 1 R.C.S. 579.*

8. *Non, pas de façon particulière. L'alinéa 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés est de portée générale et d'application globale. Il garantit la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication.*

9. *Le droit de la famille (sauf les dispositions de fond en matière de mariage et sauf le divorce) relève de la compétence des provinces. Au Québec, les dispositions pertinentes se trouvent dans le Code civil.*

10. A) *La liberté d'association est garantie par l'alinéa 2d) de la Charte de 1982. Elle peut être revendiquée par tous. Mais, selon un jugement*

majoritaire (5-2) de la Cour suprême du Canada, la liberté d'association ne comprend pas le droit de négocier collectivement ni le droit de grève (Re Public Services Employee Relations Act, [1987] 1 R.C.S. 313). Le fédéral et les provinces peuvent réglementer le droit de grève et l'écarter même.

B) Non.

11. A) Les règles du droit électoral tiennent compte de la présence, un peu partout au Canada, des peuples autochtones. La Loi électorale du Canada autorise certaines exceptions, notamment quant au déroulement du scrutin dans les réserves autochtones.

B) Les peuples autochtones sont concentrés dans certaines réserves, mais ils sont aussi dispersés un peu partout au Canada.

C) Non applicable au Canada.

12. A) Non.

B) -

C) Non.

13. A) Non.

B) -

14. A) La Constitution (ou la Loi) envisage-t-elle la protection des "sous-minorités", c'est-à-dire des personnes qui, majoritaires ou non dans l'ensemble du pays, sont dans une position de minorité dans une région déterminée ?

Oui, l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés confère le droit à l'instruction dans la langue de la minorité de langue officielle. Les anglophones, bien que majoritaires au Canada, bénéficient de ce droit au Québec car ils y forment la minorité de langue officielle.

B) Oui, en ce qui concerne les domaines qui relèvent de l'Etat central. Mais, en ce qui a trait aux domaines qui relèvent des provinces, la protection des minorités varie d'une province à l'autre.

15. Non.

CROATIA

1. A) *The Constitution of the Republic of Croatia ("Narodne novine" (Official Gazette) N ° 56/90) does not include a mention of the nature of the population. Article 15 of the Constitution guarantees equal rights to all nations and minorities. Members of all nations and minorities are guaranteed freedom to express their nationality, freedom to use their language and script, as well as cultural autonomy.*
- B) *The Croatian state is organised on regional lines. This structure is not justified by ethnic, linguistic or religious heterogeneity, but rather based on historic development.*
- C) *Article 10 of the Constitution obliges Croatia to protect Croatian minorities in other states : neighbouring, European and overseas. There is a Croatian national minority in Italy, Slovenia, Austria, Hungary, Slovakia, Romania, Serbia (Voivodina, Serbia proper, Kosovo) and Montenegro.*
2. A) *The term "minority" is used in the Constitution and also in the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia ("Narodne novine" N ° 34/92).*
- B) *The texts of the Constitution and the Constitutional Law do not include a precise definition of the term "minority". However, the Constitutional Law in Articles 5 to 13 works out in detail the term "cultural autonomy" which includes most of cultural rights, such as : the right to identity, culture, religion, public and private use of language and alphabet and own education; the right to organize their own informative and publishing activities, the right to establish cultural and other societies in order to protect national and cultural identity. Articles 14 to 17 of this Constitutional Law work out in detail the education of members of minorities, Articles 18 to 20 the*

proportional participation in representational and other bodies of minorities' representatives, while Articles 21 to 57 define the districts (regions) with special self-governing (autonomous) status where the Serbian minority stands for the majority of population. Thus by indirect defining of minority rights, the Constitutional Law also defines the term "minority".

C) *Until the gaining of independence the following minorities (ethnic groups) were recognized in the Republic of Croatia : Italians, Hungarians, Czechs, Slovaks, Ruthenians and Ukrainians. The Constitution of the Republic of Croatia additionally guarantees minority status to the following ethnic communities : Slovenes, Serbians, Moslems, Montenegrins, Macedonians, Germans, Austrians, Romany and Jews.*

D) *The Constitutional Law establishes two districts with a special status in which the Serbian minority represents more than 50 % of the population, according to the 1981 census. In these districts the Serbian minority is guaranteed cultural autonomy but also territorial autonomy (this privilege is not given to other minorities living in the Republic of Croatia). See also 11A.*

Article 6 Paragraph e) of the Constitutional Law of the Republic of Croatia guarantees the members of all national or ethnic communities "the right to decide to which ethnic and national community or minority a citizen wishes to belong, and to exercise all the rights related to this choice, either individually or in association with other persons."

E) *The problems associated with minorities are viewed by the Republic of Croatia both in collective and individual term (as persons belonging to minorities).*

F) *No, it cannot. Article 6 Paragraph d) of the Constitutional Law of the Republic of Croatia guarantees the members of all national or ethnic minorities "the protection of equality in participating in public affairs, e.g. the right to political and economic freedoms in social sphere, access to media, and in educational and cultural matters in general."*

3. A) *In the Republic of Croatia the following multilateral international instruments relating to the protection of minorities are applied: the United Nations Charter; the Universal Declaration of Human*

Rights; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights; the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe; the Charter of Paris for a New Europe and other CSCE documents (especially the Document of the Copenhagen CSCE Meeting on the Human Dimension, the Document of the Moscow CSCE Meeting on Human Dimension), the Principles of the Council of Europe Convention on the Protection of Human Rights and Basic Freedoms and its Protocols; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; the Convention on the Rights of the Child.

They are either incorporated in the domestic legislation or can be directly applied by the courts (and in that case have priority over national laws).

- B) *Yes. By recognizing these international instruments the Constitutional Court of the Republic of Croatia has made a decision by which it guarantees the Serbian minority the proportional representation in the Parliament and Government.*
4. A) *In compliance with Article 14 of the Constitution of the Republic of Croatia, the Constitutional principle of equality does not refer only to non-discrimination on the grounds of membership of a minority, since it states that all are equal before the law and all enjoy all rights regardless of national or social origin, property, education or other characteristics. According to the data gathered by the Croatian National Statistics Bureau and Public Attorney's Office, so far there have been no court decisions regarding cases of discrimination on the grounds of membership of a minority.*
- B) *In compliance with Article 4 Paragraph 1 of the Constitutional Law, the Republic of Croatia assists in the development of relations between ethnic and national communities or minorities with the nationality of their parent country in order to promote their national, cultural and language development.*

In compliance with Article 13, the districts where the members of ethnic and national communities or minorities represent the majority of the population have a special status and will adopt their status in compliance with this Law.

Pursuant to Article 15 Paragraph 4 of the Constitutional Law, in towns and populated areas outside the territories of special-status districts in order to protect collective rights of indigenous ethnic and national communities or minorities, steps for special protection for taking part in public affairs shall be taken, as well as in education, culture, spiritual and religious life and in access to public media regardless of their share in total population.

In compliance with Article 43 Paragraph 2 of the Constitutional Law, in special- status districts, a special police administration shall be established and it will perform all the duties regarding the protection of public order an peace and the territory of special-status districts; the duties regarding the security of traffic, keeping of the republic records as well as issuing certificates and transcripts from these records and other internal affairs assigned to it by law.

- C) *In compliance with Article 14 of the Constitution of the Republic of Croatia, every citizen enjoys all rights and freedoms, regardless of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, education, social status or other characteristics all are equal before the law.*

Pursuant to Article 39 of the Constitution, any call for or incitement to war, or resort to violence, national, racial or religious hatred, or any form of intolerance shall be prohibited and punishable.

In accordance with Article 2 Paragraph j) of the Constitutional Law, the Republic of Croatia recognizes and protects all rights provided by the international instruments from Article 1 of this Law, depending only on the exceptions and restrictions enumerated in those instruments, without any discrimination based on race, colour, language, religion, political and other beliefs, national and social background, cultivating links with a national minority, property, status, achieved by birth or otherwise (Articles 14 and 17, Paragraph 3 of the Constitution).

5. A) *In compliance with Article 41 of the Constitution, religious communities are free, in conformity with law, to publicly perform religious services, open their own schools, teaching establishments and other institutions.*

Religious communities in Croatia run 50 kindergartens, eight publicly recognized and one unrecognized high school, two

Universities and six other schools. So far religious communities have not opened primary schools, although there are legal possibilities for that. The largest religious schools are: Archbishopal Grammar School in Zagreb; Archbishopal Grammar Schools in Split and Zadar; Franciscan Grammar School at Sinj; Roman Catholic Theological Faculty in Zagreb; Theological College in Split; Theological College at Makarska; Evangelical High School in Osijek.

B) There are no decisions by national or international courts illustrating the difficulties encountered by religious or any other groups holding minority beliefs.

6. A) The Constitutional Law in Articles 14 through 17 contains provisions which protect minorities' rights in educational fields.

In compliance with Article 14 of the Constitutional Law, members of ethnic and national communities or minorities living in the Republic of Croatia are educated in kindergartens and schools in their own language and alphabet, with programs adequately presenting their history, culture and science if such a wish is expressed.

In accordance with Article 15 Paragraph 1 of the same Law, in towns and other areas outside the special-status districts (Article 21) where national and ethnic communities represent a relative majority of the population, and if the number of students allows it, separate educational institutions or school departments will be established with classes held in the language and alphabet of their particular national or ethnic community or minority, if such a wish is expressed.

Pursuant to Article 16 of the Constitutional Law, the Republic of Croatia provides adequate funding for the realization of the programmes enumerated in Article 14 of this Law.

In compliance with Article 17 of the same Law, members of national or ethnic communities may run private kindergartens, schools and other educational institutions.

B)C) Pursuant to Article 7 of the Law on Elementary Education of the Republic of Croatia, elementary education of members of minorities is provided in compliance with this Law and its provisions until a new law be adopted.

In accordance with Article 5 of the Law on Secondary Education (1992), secondary education of members of ethnic and national communities or minorities is provided in compliance with the provisions of the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia, as well as in compliance with the provisions of this Law and other laws and regulations providing for their rights.

In accordance with the existing legal provisions, there are no legal impediments for members of the minorities in Croatia to be educated in their mother tongue from primary school to the University.

Some minorities, e.g. Ruthenians, Ukrainians and Slovaks have organized education in their mother tongues only at primary school level, while Czechs and Hungarians have organized kindergartens, primary and high schools in their mother tongues. The Italian minority has kindergartens in its mother tongue and all school subjects are taught in their mother tongue, from kindergarten to the University.

In the special-status districts where Serbs are in majority, (the Constitutional Law gives such a status to the towns of Glina and Knin), in compliance with Article 11 of the same Law the members of the Serbian minority are educated, if such a wish is expressed, in kindergartens and schools in their language and alphabet with programmes adequately presenting their history, culture and science.

D) The above mentioned provisions have not given rise to any decisions by national or international courts.

7. A) The Constitutional Law of the Republic of Croatia contains provisions relating to the protection of minority languages. In compliance with Article 7, members of all ethnic or national communities or minorities are entitled to the free use of their language and alphabet, both publicly and privately.

In accordance with Article 12 Paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Croatia, in individual local units another language and the Cyrillic or some other script may, along with the Croatian

language and the Latin script, be introduced under the conditions stipulated by law.

B) In compliance with the Constitution and the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia there is no difference between official and private use of the minority languages in the broad sense.

C) The mentioned provisions have not given rise to any decisions by national or international courts.

8. In compliance with Article 4 Paragraph 2 of the Constitutional Law, ethnic and national communities or minorities have the right to self-organization and association in order to realize their national or other rights in compliance with the Constitution and this Law.

In accordance with Article 10 of the Constitutional Law, members of national or ethnic communities are free to organize informative and publishing activities in their native language and alphabet. In accordance with Article 11 of same Law they are free to found cultural and other societies aimed at preserving their national and cultural identity. In compliance with Article 11 of the Constitutional Law, members of national and ethnic communities are free to found cultural and other societies aimed at preserving their national and cultural identity. These societies are autonomous and the Republic of Croatia and local self-governing bodies give financial support in accordance with their financial resources.

In compliance with Article 43 of the Constitution of the Republic of Croatia, citizens are guaranteed the right to free association for the purposes of protection of their interests or promotion of social, economic, political, national, cultural and other convictions and objectives.

9. With the exception mentioned under 2D, neither the Constitution nor the Constitutional Law require the application of any specific legal rules to certain minorities.

10. A) The right of association of persons belonging to minorities extends beyond national borders and is not limited in any way.

B) *Organization and activities of political parties in the Republic of Croatia are provided for in the Law on Political Organizations (1990).*

11. A) *The presence of minorities has had repercussions on the provisions of the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia as well as on the Electoral Law.*

Article 18 of the Constitutional Law in Chapter IV. Proportional Participation in Representational and Other Bodies states: "Members of national and ethnic communities or minorities representing more than 8 % of the population of the Republic of Croatia are entitled to be proportionally represented in the Croatian Parliament and its Government as well as in the supreme judicial bodies.

Members of national and ethnic communities or minorities whose share in the population of the Republic of Croatia is below 8 % are entitled to elect a total of five representatives to the House of Representatives of the Croatian Parliament."

B) *The provisions of the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia as well as the Electoral Law apply to Serbs as the largest minority but also to all other minorities in the Republic of Croatia. The provisions of the mentioned laws apply to the minorities on the entire territory of the Republic of Croatia.*

C) *The presence of the Serbian minority in the Republic of Croatia has had an effect on establishing districts (regions) with special self-governing (autonomous) status in which the members of this minority make relative or absolute majority according to the 1981 census. The establishment of the autonomous districts of Knin and Glina favours the autonomy of this minority in the Republic of Croatia.*

12. A) *By adopting the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia special measures have been taken for the integration of minorities in political life.*

Article 18 of the same Law states that "members of national and ethnic communities or minorities representing more than 8 % of the population of the Republic of Croatia are entitled to being proportionally represented in the Croatian Parliament and its Government as well as in the supreme judicial bodies."

In accordance with the same Article of the Constitutional Law "representation of national and ethnic communities or minorities from Paragraph 1 of this Article in other government bodies of the Republic of Croatia is stipulated by the law on the organization of state authorities."

Article 19 of the Constitutional Law proclaims that: "members of national and ethnic communities or minorities are entitled to be represented in the bodies of local self-government in proportion to their share in the total population of a particular local self-governing unit."

Special measures for the integration of minorities into political life are also provided in Article 20 of the Constitutional Law: "In order to apply the provisions of this Law on the rights of ethnic and national communities or minorities regarding culture, education, access to media and to realize their proportional representation in public agencies and other institutions in these areas, the Government of the Republic of Croatia has its Office for Inter-Ethnic Relations."

- B) In compliance with Article 10 of the Law on Election of Representatives in the Croatian Parliament (Sabor), members of the Serbian minority representing more than 8 % of the population of the Republic of Croatia are entitled to be represented in the Parliament according to what proportion of the overall population they constitute (proportionally to their participation in the overall population). Members of other minorities who make up less than 8% of the population of the Republic of Croatia ("whose participation in the population of the Republic of Croatia is below 8 %) are entitled to elect at least five representatives in the House of Representatives of the Croatian Parliament, and one of them has to be elected by the members of each minority: Hungarian, Italian, Czech and Slovakian, as well as Ruthenian, Ukrainian, German and Austrian."*

Article 26 of the same Law provides another special measure for the participation of minorities in political life: "If the representation of ethnic and national communities, as required under Article 10

hereof, is not reached in the elections for the representatives in the House of Representatives, the number of representatives in the House of Representatives shall be increased up to the number which is needed for the required representation to be attained, and the members of a certain community or minority, who have been put on state list but have not been elected, shall be considered as elected representatives in the order corresponding to the proportional success of each individual list in the elections."

According to the statutes of the ex-municipalities in compliance with the Constitution of the former SFR Yugoslavia which are still applied until new statutes are adopted, minorities in the Republic of Croatia, especially Italians in Istria, enjoy political minorities' rights.

13. A) *The law does not impose a special duty of loyalty on persons belonging to minorities.*
14. A) *The Constitution and the Constitutional Law of the Republic of Croatia do not provide for the protection of "sub-minorities".*
15. *In compliance with Article 58 of the Constitutional Law, the Republic of Croatia shall conclude an international agreement for the supervision of the implementation of the provisions of this Law on special-status districts. An international body, established on the basis of the agreement from Paragraph 1 of this Article shall supervise the implementation of the provisions about the special-status districts.*

Pursuant to Article 60 of the same Law, every citizen of the Republic of Croatia can appeal to the Court for Human Rights, after having used all available internal legal remedies for cases in the field of human rights and freedoms and the rights and status of ethnic and national communities or minorities, which are guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia, this Law and other laws which are in force in the Republic of Croatia.

Until the establishment of the Court of Human Rights by the convention between all the states created on the territory of the former SFR Yugoslavia, the Provisional Court of Human Rights is established.

CYPRUS

1. A) *The Cyprus Constitution is based on the concept of bi-communality and only two Communities (the Greek and the Turkish) are recognised; all other citizens have to opt to belong to one of these two Communities. The relevant Article of the Constitution (Article 2) is worded as follows:*

"For the purposes of this Constitution -

(1) the Greek Community comprises all citizens of the Republic who are of Greek origin and whose mother tongue is Greek or who share the Greek cultural traditions or who are members of the Greek-Orthodox Church;

(2) the Turkish Community comprises all citizens of the Republic who are of Turkish origin and whose mother tongue is Turkish or who share the Turkish cultural traditions or who are Moslems;

(3) citizens of the Republic who do not come within the provisions of paragraph (1) or (2) of this Article shall, within three months of the date of the coming into operation of this Constitution, opt to belong to either the Greek or the Turkish Community as individuals, but if they belong to a religious group, shall so opt as a religious group and upon such option they shall be deemed to be members of such Community:

Provided that any citizen of the Republic who belongs to such a religious group may choose not to abide by the option of such group and by a written and signed declaration submitted within one month of the date of such option to the appropriate officer of the Republic and to the Presidents of the Greek and the Turkish Communal Chambers opt to belong to the Community other than that to which such group shall be deemed to belong:

Provided further that if an option of such religious group is not accepted on the ground that its members are below the requisite number any member of such group may within one month of the date of the refusal of acceptance of such option opt in the aforesaid manner as an individual to which Community he would like to belong.

For the purposes of this paragraph a "religious group" means a group of persons ordinarily resident in Cyprus professing the same religion and either belonging to the same rite or being subject to the same jurisdiction thereof the number of whom, on the date of the coming into operation of this Constitution, exceeds one thousand out of which at least five hundred become on such date citizens of the Republic;

(4) a person who becomes a citizen of the Republic at any time after three months of the date of the coming into operation of this Constitution shall exercise the option provided in paragraph (3) of this Article within three months of the date of his so becoming a citizen;

(5) a Greek or a Turkish citizen of the Republic who comes within the provisions of paragraph (1) or (2) of this Article may cease to belong to the Community of which he is a member and belong to the other Community upon:

(a) a written and signed declaration by such citizen to the effect that he desires such change, submitted to the appropriate officer of the Republic and to the Presidents of the Greek and the Turkish Communal Chambers;

(b) the approval of the Communal Chamber of such other Community;

(6) any individual or any religious group deemed to belong to either the Greek or the Turkish Community under the provisions of paragraph (3) of this Article may cease to belong to such Community and be deemed to belong to the other Community upon:

(a) a written and signed declaration by such individual or religious group to the effect that such change is desired, submitted to the appropriate officer of the Republic and to the Presidents of the Greek and the Turkish Communal Chambers;

(b) the approval of the Communal Chamber of such other Community;

(7) (a) a married woman shall belong to the Community to which her husband belongs;

(b) a male or female child under the age of twenty-one who is not married shall belong to the Community to which is or her father belongs, or, if the father is unknown and he or she has not been adopted, to the Community to which is or her mother belongs."

- B) *Not applicable.*
- C) *No.*
2. A) *The notion of bi-communality excludes in practice the notion of minority.*
- B) *Not applicable.*
- C) *Not applicable.*
- D) *Not applicable.*
- E) *Not applicable.*
- F) *Not applicable.*
3. A) *All such international instruments, after being ratified by law, are of superior force to municipal legislation.*
- B) *Not regarding minorities.*
4. A) *There is no direct reference, but there is sufficient indirect reference since Article 28.2 of the Constitution excludes discrimination on the ground, inter alia, of community, race, religion, language, national descent and colour.*
- B) *No.*
- C) *No such direct legislative provisions exist.*
5. A) *The relevant Article of the Constitution (Article 18) is worded as follows:*
- "1. Every person has the right to freedom of thought, conscience and religion.*

2. *All religions whose doctrines or rites are not secret are free.*
3. *All religions are equal before the law. Without prejudice to the competence of the Communal Chambers under this Constitution, no legislative, executive or administrative act of the Republic shall discriminate against any religious institution or religion.*
4. *Every person is free and has the right to profess his faith and to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice or observance, either individually or collectively, in private or in public, and to change his religion or belief.*
5. *The use of physical or moral compulsion for the purpose of making a person change or preventing him from changing his religion is prohibited.*
6. *Freedom to manifest one's religion or belief shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in the interests of the security of the Republic or the constitutional order or the public safety or the public order or the public health or the public morals or for the protection of the rights and liberties guaranteed by this Constitution to any person.*
7. *Until a person attains the age of sixteen the decision as to the religion to be professed by him shall be taken by the person having the lawful guardianship of such person.*
8. *No person shall be compelled to pay any tax or duty the proceeds of which are specially allocated in whole or in part for the purposes of a religion other than his own."*

B) *The only instances relate to the military obligations and education of Jehova's Witnesses.*

6. A) *None as such.*
- B) *Not applicable.*
- C) *Not applicable.*
- D) *Not applicable.*

7. A) *The relevant Article of the Constitution (Article 3) is worded as follows:*

"1. The official languages of the Republic are Greek and Turkish.

2. Legislative, executive and administrative acts and documents shall be drawn up in both official languages and shall, where under the express provisions of this Constitution promulgation is required, be promulgated by publication in the official Gazette of the Republic in both official languages.

3. Administrative or other official documents addressed to a Greek or a Turk shall be drawn up in the Greek or the Turkish language respectively.

4. Judicial proceedings shall be conducted or made and judgments shall be drawn up in the Greek language if the parties are Greek, in the Turkish language if the parties are Turkish, and in both the Greek and the Turkish languages if the parties are Greek and Turkish. The official language or languages to be used for such purposes in all other cases shall be specified by the Rules of Court made by the High Court under Article 163.

5. Any text in the official Gazette of the Republic shall be published in both official languages in the same issue.

6. (1) Any difference between the Greek and the Turkish texts of any legislative, executive or administrative act or document published in the official Gazette of the Republic, shall be resolved by a competent court.

(2) The prevailing text of any law or decision of a Communal Chamber published in the official Gazette of the Republic shall be that of the language of the Communal Chamber concerned.

(3) Where any difference arises between the Greek and the Turkish texts of an executive or administrative act or document which, though not published in the official Gazette of the Republic, has otherwise been published, a statement by the Minister or any other authority concerned as to which text should prevail or which should be the correct text shall be final and conclusive.

(4) A competent court may grant such remedies as it may deem just in any case of a difference in the texts as aforesaid.

7. The two official languages shall be used on coins, currency notes and stamps.

8. Every person shall have the right to address himself to the authorities of the Republic in either of the official languages."

B) See the above-mentioned Article 3 of the Constitution.

C) In the recent case of Hassanein (Admiralty Case 369/83) the Supreme Court ruled on 20 April 1994 that a Cypriot citizen who happened to be a British expatriate and could not speak fluently either Greek or Turkish could not address the Court in English with simultaneous translation into Greek by a translator provided at his own expense.

8. No.

9. There is provision for Family Courts for members of the Greek Orthodox Church and of other religious groups (Maronites, Armenians and Latins) who have opted to join the Greek Community.

10. A) No relevant provision exists.

B) No.

11. A) One representative from each religious group (Maronites, Armenians and Latins) is elected to the House of Representatives with the right to be heard but without a vote.

B) The religious groups of Maronites, Armenians and Latins are scattered throughout Cyprus.

C) No.

12. A) No, other than what is stated in answer to question 11A).

B) Not applicable.

C) *No.*

13. A) *Not in addition to their duties as citizens.*

B) *Not applicable.*

14. A) *No.*

B) *Not applicable.*

15. *No.*

DENMARK

1. A) No.
 - B) *The State of Denmark is not organised on a federal basis. The fact that Denmark consists of a number of counties and municipalities is due to administrative and democratic reasons only.*
 - C) No.
2. A)
 - a) *According to Article 87 of the Constitution, citizens of Iceland who enjoy equal rights with citizens of Denmark under the Danish-Icelandic Union (Abolition), etc. Act, shall continue to enjoy the rights attached to Danish citizenship under the provisions of the Constitution.*
 - b) *No. Act No. 137 of March 23 , 1948 on home rule for the Faroe Islands, and Act No. 577 November 29, 1978 on home rule for Greenland, has granted these parts of the Kingdom of Denmark a considerable independence in relation to the authorities of the Realm. According to Article 10, section 1, of the Faroe Islands home rule Act a "Faroe" is defined as a Danish citizen domiciled in the Faroe Islands. According to Article 10, section 2, of the Act, it is prohibited to make distinction between the Faroes and other Danish citizens in legislation or administration.*

Article 1 of the Greenland home rule Act recognizes Greenland as a distinct society within the Kingdom of Denmark. The Act uses the term, "permanent residents of Greenland" which would include all Danish citizens; Inuits and others, permanently residing in Greenland.
 - c) -
 - B) See A) a).
 - C) See A) a).

- D) *The Constitution does not require recognition of certain minorities (or all minorities) by the State. The Constitution does not explicitly permit recognition of certain minorities; however, the Constitution does not exclude such recognition by law, should the Parliament wish to do so.*
- E) -
- F) *No.*
3. A) *Denmark has - among other international instruments on the protection of human rights - acceded to the Elimination of all forms of Racial Discrimination and to the European Convention on the Protection of Human Rights. In 1992, the Parliament passed the "European Convention on the Protection of Human Rights Act" (Act No. 285 of April 29, 1992). According to this Act, the Convention has the same status as a law.*
- B) *See A)*
4. A) -
- B) *No.*
- C) *Yes. Article 266 b of the Penal Code (copy enclosed), and Consolidation Act No. 626 of September 9, 1987 on the Prohibition against Racial Discrimination etc.*
5. A) *The civil liberties of the Constitution include in Articles 67, 68 and 70 religious liberty. According to Article 67, the citizens shall be entitled to form, congregations for the worship of God in a manner consistent with their convictions, provided that nothing at variance with good morals or public order shall be taught or done. According to Article 68, no one shall be liable to make personal contributions to any denomination other than the one to which he adheres. According to Article 70, no person shall for reasons of his creed or descent be deprived of access to complement enjoyment of his civic and political rights, nor shall he for such reasons evade compliance with any common civic duty.*
- B) -

6. A) *According to Article 76 of the Constitution, all children of school age shall be entitled to free instruction in the elementary schools. Parents or guardians who themselves arrange for their children or wards receiving instruction equal to the elementary school standard, shall not be obliged to have their children or wards taught in elementary school. This provision applies for all children in Denmark, including children belonging to an ethnic or religious minority. The law furthermore contains provisions of importance to minorities, for example Article 5 of the Elementary School Act, according to which a child on request by his parents shall be excused from taking part in the school's teaching in Christianity.*
- B) -
- C) *Order No. 583 of November 20, 1984 on the elementary school's teaching of pupils of a foreign language, provides for the study of the minority language. The law does not explicitly provide for schooling in the minority language; but as mentioned under A), parents are free to arrange for their children's instruction themselves, provided that the elementary school standard is met.*
- D) *No.*
7. A) *According to the Faroe Islands Home Rule Act and the Greenland Home Rule Act, mentioned in re 2. A) b) above, the languages of the Faroe Islands and Greenland are recognized as the main languages.*
- B) -
- C) *No.*
8. *No.*
9. *No.*
10. A) *According to Article 78 of the Constitution the citizens shall be entitled without previous permission to form associations for any lawful purpose. This right also applies to persons belonging to minorities.*
- B) *No.*

11. A) *The Parliament consists of one assembly of 179 members, of whom, 2 members are elected on the Faroe Islands, and 2 members in Greenland (Article 28 of the Constitution). Any Danish citizen, including those belonging to a minority, whose permanent residence is in the Realm, and who has the age qualification (18 years or more), has the right to vote at Parliament elections, provided that he or she has not been declared incapable of conducting his or her own affairs (Article 29 of the Constitution). Any person who has the right to vote at Parliament elections shall be eligible for membership at the Parliament, unless the person in question has been convicted of an act which in the eyes of the public makes him, or her unworthy of being a member of Parliament. A person who is not a Danish citizen can vote and be elected at local elections, provided that he or she has been a permanent resident in the country for more than two years.*
- B) *See A).*
- C) *No.*
12. A) *The right of non-danish citizens to vote and be elected at local elections is mentioned under A).*
- B) *-*
- C) *No.*
13. A) *No.*
- B) *-*
14. A) *No.*
- B) *-*
15. *No.*

FINLAND

1. A) *No*

- B) *Sec. 51, para. 3 of the Constitution Act of Finland: "In any rearrangement of the boundaries of administrative districts, care shall be taken that, where circumstances permit, the districts are monolingual, either Finnish-speaking or Swedish-speaking, or that their linguistic minorities are as small as possible."*

The self-Government of the Province of Åland (Aaland Islands) is based on the predominantly Swedish language and distinct culture of the population.

- C) *No.*

2. A) a) *The term "minority" is only used in sec. 51, referred to above (2B). Sec. 14 of the Constitution Act uses the expression "Finnish-speaking and Swedish-speaking populations" (the Finnish-speaking being in majority and the Swedish-speaking in minority in the Country).*

The Parliament Act (which is also a constitutional enactment) grants the Sámi a right to be heard in the parliamentary procedure in a matter of special consequence to them.

b) *The Language Act uses the terms "language of the majority" and "language of the minority", referring to the Finnish-speaking or Swedish-speaking majority and minority, as the case may be, in the administrative district or municipality in question. The Act also uses the term "of the other language", referring to the minority language in the municipality. Chapter 13 (On crimes against humanity) of the Penal Code uses the expression "racial group, group of a national or ethnic origin, or religious group". The anti-discrimination provisions in the Employment Contracts Act and in the Civil Service Act mention, i.a., race and origin as prohibited grounds of discrimination.*

The Act on the Use of the Sámi Language at the Authorities, 1991 uses the Finnish and Swedish equivalents of the term "Sámi" (denoting a Sámi person, a Lapp). The Act on the Improvement of the Housing Conditions of the Gypsy Population, 1975 uses the Finnish and Swedish equivalents (now out of use) of the term "Gypsy" (denoting a person belonging to the Roman population). (The 1975 Act is no more in force, but some of its provisions are still applied to housing projects effected under it.).

c) *Case law has not been studied to answer this question.*

B) *The Sámi are defined in sec. 2 of the Act on the Use of the Sámi Language at the Authorities as follows: A Sámi is any person who considers himself to be a Sámi, provided that either he himself or any of his parents or grandparents learned the Sámi language as his first language. The definition implies neither Finnish citizenship nor a lasting presence in Finland or any part of it. The Gypsies were defined in sec. 1 of the Act on the Improvement of the Housing Conditions of the Gypsy Population as follows: A Gypsy is a person who considers himself to be a Gypsy, except when it is evident that he is not a Gypsy, as well as the spouse of such a person and his children living in the same household. This definition did not imply Finnish citizenship; but benefits under the Act could only be granted to resident persons.*

The autonomous province of Åland has its own "citizens", i.e. Finnish citizens possessing the home region right of the province. The home region right was originally acquired by any Finnish citizen who was a resident of Åland on 1 January 1952 and either had been such a resident continuously for at least five years or could complete the five years' requirement afterwards. Besides such original possessors of the home region right and children of persons possessing the home region right, the home region right can only be acquired by "naturalization" in the province: it can be granted to Finnish citizens by the provincial authorities, in general only to persons who have resided in the province for at least five years and who have a fair command of the Swedish language.

C) *The constitutional provisions as well as the provisions of the Language Act refer to the two "constitutional" language groups of Finland: the Finnish-speaking population (in majority in the country as a whole, but in minority in some regions) and the Swedish-speaking population (in minority in the country, but in majority in some regions). The Sámi are a linguistic and ethnic minority. The Roman (Gypsies) are a distinct ethnic minority, whose own language is no more much in use. The predominantly Swedish-speaking population of the province of Åland forms itself a minority within the entire Swedish-speaking population (minority) of Finland, from which it is distinguished on the basis of the (insular) region where it lives (and on the basis of the home region right already referred to). As to the minorities protected by the anti-discrimination provisions*

of the Penal Code, the Employment Contracts Act and the Civil Service Act, see point 2 A b, supra.

- D) *There is no recognition procedure for minorities (except for the granting of the home region right in the Province of Åland, already mentioned). As to the Sámi and Roman, see above. The mother tongue of any person is entered to the Population Register according to his own (or his guardian's) notice. Membership of a minority cannot be imposed on any one.*
 - E) *The minorities are also viewed in collective terms. The Sámi population has an elected official representative body, and the Swedish-speaking population has an elected semi-official and state-subsidized representative body.*
 - F) *In cases where the acquisition of Finnish nationality depends on discretion, knowledge of the Finnish or Swedish language or Finnish or Swedish related ethnic origin may be considered. Membership of a minority can have no effect on the loss of Finnish nationality. Nor can the membership of a minority have any effect on the use of political rights, except at the elections to the bodies representing the minorities, such as the provincial legislature of Åland (where the home region right is a prerequisite) and the Sámi delegation.*
3. A) *The contents of any treaty binding, or intended to bind, Finland internationally are incorporated in Finnish domestic law by means of a specific statute to that effect. In so far as the treaty provisions to be incorporated are self-executing, the incorporating statute quite often only consists of a simple reference to the treaty itself.*
- If the statute incorporating any treaty provisions in domestic legislation has been expressly adopted (with a majority of two thirds of votes cast) as an exception to the Constitution, it takes precedence over the Constitution. All treaty provisions incorporated with an Act of Parliament have the same standing as other parliamentary legislation, prevailing over earlier statutes but liable to be affected by later Acts of Parliament.*
- B) *The self-government of the Province of Åland, based originally on a internal Finnish enactment of 1920, was enlarged with an enactment of 1922, based on an international instrument concluded under the auspices of the League of Nations.*

4. A) *According to sec. 5 of the Constitution Act; all Finnish citizens shall be equal before the law. No specific reference to minorities is included in this provision. However, according to sec. 14, para. 3, the cultural and economic needs of the Finnish-speaking and the Swedish-speaking populations shall be met by the State on the same basis.*
- B) *The position of the Swedish language in the province of Åland as well as the specific rights of the population of the province (e.g. to own land) are protected by the Act on the Self-Government of Åland, with a Constitutional standing.*
- According to a specific enactment, Jehovah's Witnesses are in general exempted from compulsory military service as well as from the civilian service required of other conscientious objectors.*
- C) *According to chapter 13 (On crimes against humanity) of the Penal Code, already mentioned, genocide and incitement to hatred, directed against any "racial group, group of a national or ethnic origin, or religious group" shall be punished. Likewise, discrimination in shops and restaurants, at public authorities, etc., directed against any customer belonging to such a group shall be punished.*
5. A) *According to sec. 8 of the Constitution Act, a Finnish citizen shall have the right, provided that the law or good custom are not infringed, to practice a religion in public or in private, and also the freedom to renounce the religious community to which he belongs and to join another religious community. According to sec. 9, the rights and obligations of a Finnish citizen shall not depend on which religious community he belongs or whether he belongs to any such community.*
- B) *No.*
6. A) *As to equal provision, according to the Constitution, for the cultural needs of the Finnish-speaking and the Swedish-speaking populations, see 4 A, supra. According to the Act on the Self-Government of Åland, all schools in the province, financed totally or partially by public funds shall have Swedish as the language of instruction, except as far as otherwise provided for by the provincial legislature.*

According to the Elementary and Secondary School Acts, there shall be (outside the Province of Åland) Finnish and Swedish schools according to the needs of the population. In case a pupil is capable to participate in instruction in any of the two languages, his custodian has the right to choose the language of instruction. In the Sámi region, instruction is provided in Finnish and at least partially in Sámi, and the custodian of a pupil who is capable to participate in instruction in Finnish and in Sámi has the right to choose the language of instruction.

- B) *In addition to these legal requirements, some instruction is for the members of the minorities in question provided of the Roman (Gypsy) language and of the maternal languages-dozens of them-of refugees and other immigrants.*
 - C) *See A) and B), just above. In addition, there are some schools, private but partially subsidized, where the language of instruction is an international language, such as English, French, German or Russian.*
 - D) *No.*
7. A) *According to sec. 14 of the Constitution Act, the official languages of the Republic shall be Finnish and Swedish; and the right of a Finnish citizen to use his native language, whether Finnish or Swedish, as a party in proceedings before a court of law or an administrative agency, and to obtain from them documents in that language, shall be guaranteed by law with care being taken to provide for the rights of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations of the country on the same basis. The official use of the two languages is regulated more in detail in the Language Act.*

According to the Act on the Use of the Sámi Language at the Authorities, a Sámi language at the local and regional authorities and courts whose jurisdiction comprises the Sámi region or part of it as well as at the National courts and at several central authorities. A Sámi who is a party in a matter before the said courts and authorities has also the right to have an official Sámi translation appended to all documents which are not originally written in the Sámi language. - The Act on the Procedure at Administrative Authorities, 1982, provides for oral translation from any language to the official language of the matter, and vice versa, especially when the matter has been initiated ex officio. Similar provisions in the

Language Decree govern translations in criminal proceedings initiated by an official prosecutor. The Aliens Act, 1991 contains additional provisions as to translations, especially as regards persons seeking asylum.

- B) *Informative labels on the sales packages of consumption goods shall be in Finnish and in Swedish, except as far as the information is given by means of symbols; however, for goods sold only within unilingual municipalities, information in the language in question is sufficient.*
 - C) *There are some Supreme Administrative Court precedents on the use of the National languages (Finnish and Swedish) in relations between administrative authorities and private parties.*
8. *There are no such particular rules. Broadcasting, also by way of cable networks, is by license only. In the governing body of the National broadcasting company, different social and language groups shall be represented. There is some radio broadcasting in Sámi, and theatre activities, with schooling, for the Roma.*
9. *According to the Names Act, a forename which otherwise would be illegal can be adopted on the basis of religious custom; and an otherwise illegal forename or surname can be adopted if it corresponds to the usage in a foreign country to which the person in questions has family, nationality, or other special connections.*
10. A) *Yes, there are no limitations. Every one, even a foreigner, is entitled to join an association, domestic or foreign. The chairman and at least one half of the board members of a Finnish association must be domiciled in Finland. Exemptions may be granted by the Ministry of Justice; but all board members of a political association must be domiciled in Finland. In order to register an association as a political party, it must have at least, 5,000 supporters who are entitled to vote at general elections.*
- B) *No.*
11. A) *Even though the parliamentary elections are proportional, with electoral districts electing seven to thirty representatives each, the autonomous Province of Åland forms an electoral district of its own, electing but one representative.*

C) *The Sámi region, already mentioned, comprises three municipalities and part of a fourth municipality. The Sámi are in majority in only one of the municipalities. (See also point 1 B, supra.)*

12. A) *The use in Parliament of the two National languages, Finnish and Swedish, translations from one of the languages to the other, etc., are minutiously regulated in the Parliament Act and in the Standing Orders of the Parliament. See also point 2 A as to the right of the Sámi to be heard in the parliamentary procedure.*

In the provincial legislature of Åland, all debates are in Swedish.

In the municipal councils and boards of unilingual municipalities, the language of the municipality (Finnish or Swedish) must be used. In bilingual municipalities, any of the two languages may be used, and translated as far as is needed. In the four municipalities in the Sámi region, the same rule applies to the Finnish and Sámi languages.

B) *See point 2. E), supra, as to the elected representative bodies of the Sámi population and the Swedish-speaking population. There is also an Advisory committee on Sámi matters, composed of representatives of administrative authorities and the Sámi population, and a corresponding Advisory committee for Roman matters. The Åland Delegation, consisting of the Governor of the Province of Åland as chairman as well as of two members appointed by the National Government and two members elected by the Provincial Legislature, handles and even decides certain matters concerning relations between the National Government and the self-governing Province.*

C) *No.*

13. A) *No.*

14. A) *In order to protect the identity of the Province of Åland against a possible influx of Finnish-speaking immigrants, the rights of the Finnish-speaking minority in the province are restricted, e.g; as to the language of instruction in public schools (see point 6 A, supra). However, in relations with courts of law and State authorities in the province, Finnish language may be used by any Finnish citizen in his own matter, and the court or authority shall furnish such a party*

with a Finnish translation of any document in the matter (originally drafted in Swedish).

B) Outside the Province of Åland, the Finnish-speaking population in any municipality with a Swedish-speaking majority is treated like the Swedish-speaking population in any municipality with a Finnish-speaking majority. In the Sámi region, the position of the non-Sámi population is not differentiated according to whether the Sámi are in a particular municipality in majority or not.

15. No. The CSCE High Commissioner as well as the human rights organs of the Council of Europe and the United Nations are of course available.

GERMANY

1. A) The Basic Law, which is the constitution of the Federal Republic of Germany, does not include any reference to the ethnic, religious or linguistic composition or nature of the people.

It only uses the term "German People" in some provisions (i.e. in the preamble and in art. 1, 20 and 146 referring to the federal state structure, constitutional power and political rights), and defines the status of being a German in art. 116. A special privilege to attain German citizenship is granted to some people belonging to the German people (refugees, expellees of German ethnic origin, their spouses and descendants), a privilege which is due to the specific German post-war situation.

B) The structure and organisation of Germany as a federation of individual states does not rely on ethnic, religious or linguistic differences of its constituent states, but on the historical diversity of regions as well as on the territorial division of the allied post-war zones of occupation.

C) There is no article in the constitution providing for the protection of own minorities outside the national territory by the federal state.

2. A) a) The term "minority" is not used in the Basic Law, but is used or previewed in constitutions of some constituent states as residence

states of minorities, like in art. 5 of the new constitution of Schleswig-Holstein of 1990 (using the terms "minorities and ethnic groups"), in art. 25 of the constitution of Brandenburg of 1992 (using the term "Sorbish people" to describe an ethnic minority) and in art. 6 of the constitution of Sachsen of 1992, using the term "national minorities".

Art. 40 of the constitution of the former German Democratic Republic of 1974 (repealed in 1990 in the course of the German reunification) used the term "Sorbish nationality".

Proposed articles for the Federal Basic Law as outlined by the constituent states Sachsen, Brandenburg and Niedersachsen for the protection of minorities use the terms "national and ethnic" (Sachsen), "ethnic, cultural, religious or linguistic" (Brandenburg) respectively "cultural minorities" (Niedersachsen).

b) Federal and state law happen to use the term "minority" or equivalent terms, e.g. sec. 6 of the Federal Electoral Law ("national minorities") and sec. 3 of the Electoral Law of Schleswig-Holstein ("minority"), sec. 58 and 60 Schools Act of Schleswig-Holstein ("minority") and furthermore draft laws in matters of public concern like election, school, media and culture.

N° 14 of the Protocol to art. 35 of the German-German Unification Treaty of 1990 refers to "Sorbish nationality... culture ... tradition ... people". The Unification Treaty itself uses the term "Sorbes" and "Sorbish population" in Appendix I, which is a constituent part of the treaty. The treaty is part of the German law.

c) The term "minority" and equivalent terms are used in the constitutional as well as in the other jurisdictional branches. For the Federal Constitutional Court see e.g. below 10.B concerning the representation of minorities by political parties.

B) Neither the federal or state constitution nor the statutes define the term "minority" or the equivalent terms used in the above mentioned texts.

But the texts imply both German citizenship (expressly stipulated in the proposed article of Sachsen for the Basic Law in view of the protection of minorities) and a lasting presence on the national territory, because the texts were outlined in consideration of the

minorities already existing on the German territory, i.e. the Danish, Frisian and Sorbish minorities.

Only the article proposed by Brandenburg as an amendment to the Basic Law does not imply neither citizenship nor a lasting presence, because this proposal intends the protection also of aliens settling on German territory.

- C) *The Danish (ca. 50.000 inhabitants), Frisian (ca. 10.000) and Sorbish (ca. 70.000) minorities represent ethnic, cultural and linguistic minorities. Only the Danish group forms a national minority in the sense of an existing patronage state, the Kingdom of Denmark. These minorities are covered by the texts.*

Apart from those there are descendants of Polish industrial workers immigrating after 1885 as well as some post-war repatriated and displaced persons (ca. 75.000-200.000 inhabitants). Because of their far-reaching ethnic, cultural and linguistic integration and assimilation, and because they do not show intention to maintain their specific national characteristics, they can be said to have lost their specific characteristics.

Nevertheless, the German-Polish Treaty of 1991 on good neighbourhood and peaceful cooperation grants in art. 20 to German citizens of Polish origin avowing to Polish language, culture or tradition the same rights as were guaranteed vice versa to the German minority in Poland, i.e. the right to enjoy individually or collectively their ethnic, cultural, linguistic and religious identity, to belong to the minority as a matter of free choice and not to be subdued to assimilation by public authorities.

Jews as a religious (or cultural) minority (ca. 30.000 inhabitants), in general, do not appear to consider themselves or to be considered as a minority, practising their religion or other conviction in the scope of the fundamental right of freedom of religion, ideological conviction, confession and worship, art. 4 of the Basic Law (s. below 5.A), like all other Germans.

Special protection is being claimed by the committee of the German Sinti and Roma (ca 50.000 inhabitants) concerning ethnic, cultural, religious and especially linguistic rights. Specific protection as a minority has not been provided so far by the German state.

- D) *The national law does not require any recognition of minorities by public authorities.*

Belonging to a minority exclusively depends on the individual's free choice and can never be disposed nor imposed by public authorities, s. art. 1, 2 Basic Law: guarantee of individual self-determination as part of the human dignity; s. also art. 5 of the constitution of Schleswig-Holstein, sec. 2, n ° 1 of the governmental Declarations of Bonn and Copenhagen of 1955 stipulating that individual confession and membership of a minority is not to be denied nor verified. Pursuant to n ° 14 of the Protocol to art. 35 of the Unification Treaty belonging to the Sorbish minority is a matter of free choice.

- E) *The problems associated with minorities and subject to a constitutional or legal (drafted) provision are always viewed in collective terms relating to specific minorities (state constitutions and state law) or to minorities in general (federal laws and the proposed article for the Basic Law relating to minorities).*

- F) *Art. 3 Basic Law prohibits discrimination by public authorities for the reason of belonging to a minority, so that membership must not have any legal effect on the acquisition or loss of nationality.*

The right to exercise political rights requires the status of a German, for the right to vote art. 38, 116 Basic Law and dec. 12 Federal Electoral Law. Citizens of member States of the European Community may acquire electoral rights at the level of communities and districts (municipalities) according to European Community Law and art. 28, sec. 1, cl. 3 Basic Law.

3. A) *The Federal Republic of Germany is member of the European Convention on Human Rights. Art. 14 ECHR prohibits discrimination for the reason of being part of a minority. The Convention ranks as a federal statute; it has been incorporated into the national law.*

The Federal Constitutional Court held that both the convention and the case law of the European Court of Human Rights also have to be regarded as aiding means of interpretation when determining the contents and meaning of national fundamental rights (BVerfGE 74, 358 seqq., 370).

Germany is also member of the International Convention for the prevention and punishment of genocide, which has also been adopted by the national legal system as statute law. Sec 220a of the Federal Criminal Code renders liable for committing genocide.

Appendix I of the bilateral Unification Treaty, which is part of the German law, stipulates for the Sorbish minority an exception from the general procedural rule of German to be the official language. Those exceptions are also drafted for procedural laws of the constituent states.

N° 14 of the Protocol to art. 35 of the Unification Treaty of 1990 guarantees to the Sorbish minority the individual and collective right to avow to the Sorbish tradition and culture and to use the Sorbish language also in public affairs.

The UN Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) as well as the Optional Protocol have been accepted by Germany and were incorporated into German national law. Like the ECHR the CCPR ranks as statute law. Art. 27 CCPR refers to the protection of minorities and art. 1 seq. of the Optional Protocol to an appellate procedure in favour of individuals to enforce their rights stipulated in the CCPR.

The governmental Declarations of Bonn and Copenhagen of 1955 regard the protection of the Danish minority in Germany and the German minority in Denmark.

- B) State law of Schleswig-Holstein in the domain of church, schools and media implemented the governmental Declarations of Bonn and Copenhagen of 1955.*

The above (3. A) mentioned international legal instruments are incorporated into domestic law pursuant to art. 59, sec. 2 of the Basic Law by acts of consent. They possess an equal rank with federal statutes, but not as such with the Federal Constitution.

- 4. A) Art. 3, sec. 3, Basic Law provides that "no one may be disadvantaged or favoured because of his sex, his parentage, his race, his language, his homeland and origin, his faith or his religious or political opinions".*

There has been an abundant constitutional and administrative case law enforcing the civil right of non-discrimination, though, case law specifically relating to minorities cannot be found so far.

- B) *The principle of affirmative action promoting minorities by public authorities is not expressly provided for in the Basic Law, but is recognised by the proposed articles for the Basic Law (s. above 2. A) and by the constitutions of Schleswig-Holstein (art. 5), Brandenburg (art. 25) and Sachsen (art. 6). These provisions tend to improve the legal status of minorities and prescribe an explicit public obligation to promote them in the fields of language, religion and cultural identity and tradition.*

School laws specify the recognition of independent schools teaching in minority languages and provide public allowances especially for them, s. secc. 58, 60 Schools Act Schleswig-Holstein, sec. 2 Schools Act of Sachsen and the draft Schools Act of Brandenburg.

- C) *Minorities are protected by federal penal legislation. The Criminal Code restrains incitement to violence against parts of the population, sec. 130, incitement to cruelties, xenophobia and racial hatred and violence, sec. 131, genocide with regard to homicide of national, ethnic or religious minorities, sec. 220a, and also provides punishment for the formation of terrorist associations aiming to commit genocide, sec. 129a.*

The provisions mentioned above are designed not only to protect individuals belonging to a minority, but also to protect the minority as a whole, the public peace and the peaceful development of the commonwealth of nations.

5. A) *Art. 4 Basic Law guarantees the freedom of belief, conscience and religious and ideological confession, including the right to conscientious objection. The freedom of religion protects individuals as well as religious communities.*

As to the latter, art. 4 implies the collective right to form religious associations, guaranteed by art. 137 of the former Weimar constitution of 1919, as incorporated by art. 140 Basic Law; to that extent it is a special law to the general freedom of association as provided by art. 9 (s. below 10. A).

Art. 4 protects both formation and existence of an inner non-manifested conviction and its manifestation by statement and action.

It also covers the negative rights not to believe and not to confess, fully according to the mentioned positive rights.

Art. 4 contains a fundamental right which can be invoked by persons belonging to a religious minority as well as by the religious community itself. It can be invoked, in the final end, by means of constitutional complaint to the Federal Constitutional Court.

B) The freedom of religion, ideology and confession, as guaranteed by art. 4, is an unconditional and unreserved fundamental right. Restrictions can arise only from colliding constitutional rights and institutions; such restriction must result from balancing the both respective constitutional interests. Accordingly, statute law as such cannot put any restriction to art. 4, s. BVerfGE 28, 243 seqq., 260.

Objects of constitutional rank have been e.g. compulsory school attendance (BVerfGE 41, 29 seqq., 48) or the governmental obligation to protect life and physical integrity of individuals against interference from other persons, even when only practising their religion, s. art. 2 Basic Law as a colliding constitutional right (BVerfGE 46, 160 seqq., 164).

Although, in general, nobody is obliged to disclose his conviction, he must do so, if he wishes to be dispensed from legal obligations contrary to his conviction like military service or state imposed church tax (BVerfGE 52, 223 seqq., 246).

The right to refuse military service for conscientious objections does not dispense from a non-military service which cannot be refused for conscientious objections, even not with regard to the fact that some medical services might serve as an indirect supply to the armed forces in case of war, s. BVerfGE 19, 135 seqq., 138 and 23, 127 seqq., 132.

Partial, timed, limited or conditioned objections to military service in view of certain arms, enemies, governments, periods of time or territories and other conditions will not be recognised. Conscientious objections have to be declared unconditionally and unlimitedly, s BVerfGE 12, 45 seqq., 57.

A behaviour which is motivated by religion or conviction, but is contrary to the national legal system, can be penalised in accordance with art. 4 (freedom of religion), if the conviction concerned does not ultimately prescribe this conduct, but leaves a choice of behaving legally, (e.g. religiously inspired polygamy can be a criminal offence according to sec. 171 Criminal Code, s. BVerfGE 32, 98 seqq., 106; 69, 1 seqq., 34).

The freedom of religion and confession is not restricted to religious cults and customs, but also comprises the right to arrange one's every-day life pursuant to one's convictions (BVerfGE 32, 98 seqq., 106), even if they are not conform with occidental perceptions, s. BVerfGE 41, 29 seqq., 50 (e.g. Islamic girls are entitled to be dispensed from physical school education for religious reasons).

6. A)B) *The Basic Law contains several provisions protecting minorities' rights in the field of education as art. 4 (s. above), art. 3 (ban on discrimination for ethnic, religious, linguistic, political or cultural reasons), art. 2 (general freedom of action in its positive and negative form) and art. 7:*

It is up to parental power to decide whether or not the child participates in religious instructions, even in public schools; from the age of 14 years on young people decide on their own (Acts on religious instructions to the children).

The establishment of private schools is guaranteed, public authorization is to be granted, if the private school guarantees both an equivalent educational and scientific standard and a financial concept how to fund the teaching staff, art. 7, sec. 4 Basic Law.

The constitutions of the residence states guarantee both protection and promotion of their minorities. Education is regarded to be a component factor of the linguistic and cultural life of minorities, s. art. 5 of the constitution of Schleswig-Holstein, art. 6 of the constitution of Sachsen. Art. 25 of the constitution of Brandenburg refers expressly to an active promotion of private and public schools, which are an active promotion of private and public schools, which are to be promoted with regard to the minority language and culture.

State Schools Acts specify the requirements and extent of authorization and promotion by financial and substantive means, s.

e.g; secc. 58, 60, 63 Schools Act of Schleswig-Holstein and sec. 2 Schools Act of Sachsen.

The right to establish a private school (art. 7) also comprises an enforceable right to gain financial support by the state, if the school has been authorized. Nevertheless, public allowances can be claimed only if the private schools in the whole are threatened, not in case of financial needs of individual schools, s. BVerfGE 75, 40 seqq. This jurisdiction will, of course, not apply to special provisions on financial support.

Even the proposed articles to the Basic Law for the amelioration of the legal status of minorities (s. above 2. A) prescribe an explicit public obligation to promote them in the fields of language, religion and cultural identity and tradition.

Private primary schools will be admitted only for religious or confessional purposes, art. 7, sec. 5 Basic Law.

Art. 7 provides no reservation, restrictions could only be derived from conflicting constitutional rights.

Except for a limited federal power concerning framework legislation on tertiary education, art. 75 n° 1a Basic Law, legislative and executive powers over the school law lies with the constituent states pursuant to arts. 70, 30 Basic Law. It has been elaborated by laws of the constituent states including the licence procedure, s. art. 7.

In the Eastern states of Germany three years after reunification most of the laws are just drafted or still in the legislative procedure.

C) The above mentioned constitutions and existing and drafted Schools Acts provide both for the study of and for the education in the languages of the Danish, Sorbish or Frisian minorities, not only in private schools, but also in public schools in the areas of settlement of the minorities (s. sec. 2 of the Schools Act of Sachsen).

D) Case Law in the field of education with regard to minorities cannot be found.

7. The Basic Law does not contain any reference to an official language.

Art. 25 of the constitution of Brandenburg provides for the right of the Sorbish people to use their language in public affairs. This right relates to the protocol referring to art. 35 of the Unification Treaty.

Federal and state law prescribe German as exclusive official language in public affairs, i.e. sec. 184 of the Federal Constitution of Courts Act, sec. 23 of the Federal and Uniform Administrative Procedure Acts and sec. 87 of the Federal Tax Code.

The restriction of German to be the official language is based on a general legal reservation pursuant to art. 2, sec. 1 Basic Law, which refers to the legal system as being in accordance with the constitutional order, s. BVerfGE 6, 32 seqq., 38).

Appendix I to Unification Treaty, which ranks as a federal statute, provides for the right to use the Sorbish minority language in public affairs and therefore constitutes an exception to sec. 184 of the Federal Constitution of Courts Act in favour of the Sorbish minority. This exception, which relates to the language in court only, resulted from the process of unification, which has taken into account that the "Sorbish privilege", set by art. 40 of the former east-German constitution, should be continued.

Art. 25 of the constitution of Brandenburg prescribes bilingual topographical information in the settlement area of the Sorbish minority.

The private use of minority languages is guaranteed as a fundamental right (freedom of language) in art. 1 (right of self-determination as expression of human dignity) and in art. 2 together with art. 1 (the right of personality contains the right to use or not to use a language. S. also art. 3 (ban on discrimination by public authorities for linguistic reasons), art. 5 (freedom of expression and liberty of the press), art. 6 (protection of marriage and family) and art. 7 (right to establish private schools).

8. *State constitutions refer to an active promotion of minorities by affirmative action in cultural matters, which has to be implemented by the public authorities in the administrative process.*
9. *Such specific rules cannot be found, neither in federal nor in state law.*

10. A) *Art. 9 Basic Law fully recognises the fundamental right of association without specific regard to minorities. This right can be restricted by law according to what is necessary in a democratic society.*

The exercise of this right is not limited to the national territory, but covers extensions beyond.

10. B) *Sec. 6 Federal Electoral Law, sec. 3 Electoral Law of Schleswig-Holstein and sec. 7 cl. 6 Electoral Law of Sachsen provide obligatory exceptions from the 5 % - blocking clauses to parliament in favour of minorities. It only facilitates eligibility without guaranteeing a minimum membership in the respective legislative body.*

The following case law of the Federal Constitutional Court concerns the status of political parties representing the interests of minorities:

BVerfGE 1 208 seqq., 239: There does not exist a general rule of international public law granting privileges to minorities in view of electoral law. Art. 25 Basic Law, which declares those general rules a constituent part of the federal law, can therefore not be claimed.

BVerfGE 4, 31 seqq., 42: The Basic Law does not engage the federal power to establish general privileges to political parties representing minorities.

BVerfGE 5, 77 seqq., 83: Statutory exceptions to the 5 % - blocking clauses to parliament in favour of political parties representing minorities are conform to the constitution.

BVerfGE 6, 84 seqq., 97: Preferential treatment of those political parties mentioned with regard to popular parties does not violate the principle of equality set by art. 3 and 21 Basic Law.

Furthermore there are no specific rules applying to political parties representing the interests of minorities.

All political parties can be banned only by the Federal Constitutional Court in case of pursuing unconstitutional aims according to art. 21, sec. 2 Basic Law, secs. 32 seqq. Political Parties Act and 43 seqq. Federal Constitutional Court Act.

11. A) *See above 10. on the rules of electoral law.*
- B) *The mentioned legal privileges in the domain of federal electoral law are not restricted to certain minorities, but in fact only the Danish minority has succeeded to realise these rights. The above-mentioned rules of the constituent states apply to all members of the Danish minority in Schleswig-Holstein respectively, the Sorbish minority in Sachsen living within the constituent states.*
- The Danish, Sorbish and Frisian minorities are each factually confined to particular areas of settlement in the states Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Brandenburg and Sachsen.*
- C) *Electoral, administrative and juridical districts are not shaped with regard to the settlement areas of minorities.*
12. *See above 10. and 11.*
- Art. 26 of the constitution of Brandenburg provides for an active participation of the Sorbish minority in the legislation process, as far as they are concerned.*
- Consulting and participation bodies in favour of minorities are part of the federal government as well as of the governments of those constituents states concerned:*
- At the federal level since 1965 a participation body was installed in favour of the Danish minority within the competencies of the Ministry of the Interior; at the state level a consulting body in favour of the Frisian minority and a state agent for minority affairs in Schleswig-Holstein; a body for participation even on legislative affairs is outlined in art. 26 of the constitution of Brandenburg.*
- c) *The Law does not provide for an official recognition of associations representing the interests of minorities, s.above 10.A.*
13. *Members of minorities do not have any special duties.*
14. *Sub-minorities in the settlement area of minorities don't have a minority status in the German legal system.*
15. *Particular remedies do not exist; the legal remedies are administrative objection, protection in court, right of petition in art.*

17 Basic Law an constitutional complaint pursuant to art. 93 Basic Law and secs. 13, 90 seqq. Federal Constitutional Court Act.

GRECE

1. A) *Non, il n'existe pas une telle disposition dans la Constitution.*
- B) *La Grèce est un Etat unitaire.*
- C) *L'article 108 de la Constitution se rapproche de cette question. Il dispose que "l'Etat veille sur les conditions de vie des Hellènes de l'étranger et sur le maintien de leurs liens avec la mère-patrie. Il veille aussi sur l'instruction ainsi que la promotion sociale et professionnelle des ressortissants hellènes qui travaillent en dehors du territoire national".*

2. A) *Le terme de minorité ne se trouve pas dans la Constitution. On le trouve cependant dans le Décret-Loi 25/1923 qui a approuvé le Traité de Paix de Lausanne du 24 juillet 1923 (articles 27-45)² à propos de la minorité musulmane vivant en Thrace occidentale. D'autres lois particulières traitent également de cette minorité.*
- B) *Les textes ci-dessus mentionnés ne contiennent pas de définition précise du terme "minorité". Cependant la citoyenneté de l'Etat et la présence durable sur une portion du territoire national sont des éléments implicites de cette définition.*
- C) *Ces textes visent une minorité de caractère religieux: la minorité musulmane qui est composée de trois groupes distincts (personnes d'origine turque, pomaques, gitans).*

² *Ces articles s'appliquent à la minorité grecque d'Istanbul et des îles Imbros et Tenedos - aujourd'hui malheureusement presque totalement disparue - ainsi qu'à la minorité musulmane de la Thrace occidentale.*

- D) *Il n'y a pas de telle disposition constitutionnelle ou législative sauf les lois précitées concernant la minorité musulmane. Une personne faisant, par ses traits distinctifs, partie d'une minorité dispose du libre choix d'appartenir ou non à cette minorité et l'autorité publique n'a pas à intervenir en l'occurrence.*
- E) *La règle est l'approche individuelle. Cependant, la minorité musulmane jouit, en Grèce, de certains droits collectifs.*
- F) *Non, la qualité de minoritaire ne joue aucun rôle en ce qui concerne l'acquisition ou la perte de la nationalité. De même, les droits politiques sont les mêmes pour tous les citoyens, sans qu'il soit tenu compte de leur qualité de membre d'un groupe quel qu'il soit.*
3. A) *Oui, tous les traités approuvés législativement font partie intégrante du droit hellénique interne et ont une force supérieure aux lois internes tant antérieures que postérieures (art. 28 para. 1 de la Constitution).*
- B) *Oui, il existe des textes législatifs concernant la minorité musulmane, ainsi que des décisions afférentes des tribunaux grecs.*
4. A) *Non expressément, mais implicitement, l'article 4 de la Constitution consacrant l'égalité pour tous les citoyens sans aucune distinction (voir aussi article 5, para. 2).*
- B) *Oui, en faveur de la minorité musulmane, par la loi précitée qui a approuvé le Traité de Paix de Lausanne.*
- C) *Oui, la Loi 927/1979 dispose dans son article 1 para. 1er que: "Quiconque intentionnellement et en public incite verbalement ou par la voie de la presse ... ou par écrit ... la discrimination, la haine ou la violence contre des personnes ou un groupe des personnes, du seul fait de leur origine raciale ou ethnique, est passible d'emprisonnement jusqu'à deux ans ou d'une peine pécunière ..."*
5. A) *L'article 13 de la Constitution dispose dans ses paragraphes 1 et 2 ce qui suit:*
- "1. La liberté de la conscience religieuse est inviolable. La jouissance des droits individuels et civiques ne dépend pas des convictions religieuses de chacun.*

2. *Toute religion connue est libre; les pratiques de son culte s'exercent sans entrave sous la protection des lois. L'exercice du culte ne peut pas porter atteinte à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. Le prosélytisme est interdit".*

Les dispositions ci-dessus n'affectent point le droit de la minorité musulmane à exercer librement sa religion. Par ailleurs, ces dispositions, garantissent la liberté de l'incroyance.

B) *L'article 13 para. 1 de la Constitution dispose que "Nul ne peut être dispensé de l'accomplissement de ses devoirs envers l'Etat ou refuser de se conformer aux lois, en raison de ses convictions religieuses".*

Mais en ce qui concerne le service militaire, la loi permet aux objecteurs de conscience de l'effectuer sans armes dans les services administratifs et techniques de l'Armée. Il n'existe pas à notre connaissance de jurisprudence relative à des difficultés éventuelles rencontrées par "des minorités religieuses ou philosophiques".

6. A) *Oui, le Traité de Lausanne, ainsi que d'autres lois protègent les droits de la minorité musulmane en matière d'enseignement.*

B) *L'enseignement est dispensé à la minorité musulmane par l'Etat tant au niveau primaire que secondaire.*

C) *Oui, l'enseignement dispensé à la minorité précitée couvre aussi bien celui de la langue que celui dans la langue et ceci aux deux niveaux, primaire et secondaire.*

D) *Non, il n'existe pas à notre connaissance de jurisprudence.*

7. A) *Non. Cependant le droit de l'emploi des langues est inclus dans l'article 14 de la Constitution relatif à la liberté d'expression. Le paragraphe 1er dispose que "Chacun peut exprimer et diffuser ses pensées par la parole, par écrit et par la voie de la presse, en observant les lois de l'Etat".*

B) *Il s'agit d'un usage privé.*

C) *Non.*

8. *Oui, en particulier pour la presse, la radio, la TV et autres médias (dispositions législatives).*

9. *Oui, la loi y relative permet, pour ce qui est du statut personnel en particulier, l'application du droit islamique, pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'ordre public.*
10. A) *Oui, par l'article 12 de la Constitution qui s'applique à tous les citoyens grecs, y compris bien entendu les membres de la minorité musulmane. Le paragraphe 1er de cet article dispose que:
"Les Hellènes ont le droit de constituer des unions de personnes, associations à but non-lucratif en observant les lois de l'Etat, qui ne peuvent, en aucun cas, soumettre l'exercice de ce droit, à une autorisation préalable".*
- B) *Non. Cependant la minorité de Thrace a toujours des représentants au Parlement depuis 1927. En 1990 deux députés musulmans ont été élus à l'Assemblée Nationale comme indépendants.*
11. A) *Non.*
- B) *-*
- C) *Non.*
12. A) *Non. Cependant, en matière d'administration locale dans les villes et villages de Thrace à majorité musulmane, le maire est généralement musulman, alors que dans les communes à majorité chrétienne, plusieurs membres de la minorité musulmane font partie des conseils communaux. les membres de la minorité participent également à d'autres assemblées: chambres de commerce, etc.*
- B) *Voir réponse précitée.*
- C) *Non.*
13. A) *Pas de devoir spécial. Cependant ce dernier découle implicitement aussi bien de la Constitution que de la législation.*
- B) *La perte de la nationalité hellénique par exemple (voir article 20 para.1, al. c du Code hellénique de nationalité).*
14. A) *Non.*
- B) *-*

15. A) *Non.*

HONGRIE

1. A) *La Constitution ne comporte pas de mention spéciale sur le caractère de la population dans ce sens. Elle dispose seulement à ce sujet (dans son article 68) que:*

- "1) Les minorités nationales et ethniques vivant dans la République de Hongrie font partie du pouvoir du peuple ; elles sont des facteurs constitutifs de l'Etat.*
- 2) La République de Hongrie protège les minorités nationales et ethniques. Elle assure leur participation collective dans la vie publique, le développement de leur propre culture, le droit de l'utilisation de leur langue maternelle, l'enseignement dans la langue maternelle, le droit de l'utilisation de leur nom dans leur propre langue.*
- 3) Les lois de la République de Hongrie garantissent la représentation des minorités nationales et ethniques vivant sur le territoire du pays.*
- 4) Les minorités nationales et ethniques peuvent créer des organes d'autogestion locaux et nationaux.*
- 5) L'adoption de la loi sur les minorités nationales et ethniques requiert la majorité de deux tiers des voix des députés présents."*

B) *La forme de l'Etat hongrois est unitaire.*

C) *La Constitution ne contient pas d'obligation explicite, mais plutôt une simple déclaration : "La République de Hongrie se considère responsable du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières et favorise le maintien de leurs relations avec la Hongrie." [Article 6, paragraphe 3].*

Le contenu de cette déclaration au niveau de la Constitution se concrétise dans les dispositions prévues par les paragraphes (1er) et (2) de la loi n ° LXXVII de l'an 1993 sur les minorités nationales et ethniques : "La République de Hongrie prohibe toute politique qui :

- vise ou ait pour résultat l'assimilation de la minorité à la nation majoritaire ;*
- vise la modification au préjudice de la minorité respective des rapports nationaux ou ethniques sur les territoires habités par cette dernière ;*
- pourchasse une minorité nationale ou ethnique ou une personne appartenant à une telle minorité à cause de son appartenance, rend plus difficiles les circonstances d'existence pour elle ou l'entrave à l'exercice de ses droits ;*
- vise l'expulsion ou le transfert par contrainte d'une minorité nationale ou ethnique.*

(2) La République de Hongrie s'oppose dans ses relations internationales à toute aspiration politique qui aurait comme conséquences celles énumérées au paragraphe 1er. Pour assurer la protection contre une telle politique, elle fait des efforts par le biais des instruments du droit international et aussi par la conclusion de conventions internationales."

2. A) a) *"minorités nationales et ethniques"*
b) *"minorités nationales et ethniques"*
c) *à notre connaissance, il n'y a pas encore de décision en la matière.*

B) a) *la citoyenneté ? : oui*

b) *oui.*

Les dispositions générales de la loi N ° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques prévoient, entre autres, ainsi le champ d'application de ladite loi:

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

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

C) *Les textes cités ci-dessus visent les minorités ethniques et nationales en général. Parmi les dispositions finales de la loi sur les droits des minorités, l'article 61 donne l'interprétation suivante :*

"1) Au sens de la présente loi, sont qualifiés comme groupes de peuples habitant sur le territoire de la Hongrie, ceux des Bulgares, des Tziganes, des Grecs, des Croates, des Polonais, des Allemands, des Arméniens, des Roumains, des Routhènes, des Serbes, des Slovaques, des Slovènes et des Ukrainiens.

2) Au cas où une minorité ultérieure, en plus de celles qui ont été énumérées au paragraphe 1 ci-dessus, voudrait témoigner qu'elle remplirait les critères prévus par la loi, un nombre de 1.000 citoyens au moins, se déclarant comme appartenant à la minorité respective, pourra soumettre son initiative populaire y relative au Président du Parlement. Lors de la procédure, les dispositions respectives de la loi N° XVII de 1989 sur le référendum et l'initiative populaire seront appliquées".

Concernant les spécificités de l'utilisation de la langue maternelle comme facteur composant des droits spécifiques communs des minorités, le Chapitre VII de la loi N° LXXVII de 1993 prévoit :

"Article 51

1) Dans la République de Hongrie, toute personne a le droit d'utiliser librement sa langue maternelle à tout moment et en tout

lieu. Les préconditions pour l'utilisation de la langue maternelle des minorités - dans les cas prévus par une loi spéciale - seront assurées par l'Etat.

2) L'utilisation de la langue maternelle dans les procédures civiles et pénales, ainsi que dans les procédures devant les organes des autorités publiques, sera assurée par les lois sur les procédures respectives.

Article 52

1) Un député parlementaire, appartenant à une minorité, a le droit d'utiliser sa langue maternelle dans le Parlement.

2) Un député appartenant à une minorité a le droit d'utiliser sa langue maternelle dans l'organe représentatif de l'autogouvernement local. Au cas où sa contribution a lieu dans la langue de l'une des minorités, son texte en Hongrois ou l'extrait de son contenu sera annexé au procès-verbal de la réunion..."

La loi N° III de 1952 sur la procédure civile prévoit dans son article 8 - parmi les principes fondamentaux de la procédure - que:

1) La langue utilisée dans la procédure judiciaire est le Hongrois. La non-connaissance de la langue hongroise ne pourra porter préjudice au détriment de personne.

2) Dans la procédure judiciaire, tout le monde a le droit d'utiliser sa propre langue maternelle."

La loi N° I de 1973 sur la procédure pénale contient presque la même disposition :

"Article 8

1) La langue utilisée dans la procédure pénale est le Hongrois. La non-connaissance de la langue hongroise ne pourra porter préjudice au détriment de personne.

2) Dans la procédure pénale, tout le monde peut utiliser sa langue maternelle soit en écrit, soit oralement."

Dans la loi N° IV de 1957 sur les règles générales de la procédure des organes de l'administration publique, le paragraphe 5 de l'article 2 dispose que dans la procédure devant l'organe de l'administration publique, soit en écrit, soit oralement, tout le monde peut utiliser sa propre langue maternelle. La non-connaissance de la langue hongroise ne peut pas porter préjudice au détriment de personne."

- D) *La Constitution et la loi sur les droits des minorités nationales et ethniques ne comportent pas d'énumération limitative des différentes minorités reconnues. Ce n'est que le paragraphe 2 de l'article premier de la loi qui contient la notion générale de minorité. Ceux qui remplissent les critères y spécifiés, bénéficient des droits spécifiques assurés aux minorités, en plus des droits prévus pour les citoyens composant la majorité numérique de la population. Il y a une énumération des groupes de peuples qui sont considérés comme habitant sur le territoire de la Hongrie [par. 1er de l'article 61] et certaines dispositions accordent des privilèges à ces grands groupes de minorités : par exemple, le paragraphe 4 de l'article 63 (l'allocation unique de fonds pour assurer les frais de fonctionnement des organes nationaux de l'autogouvernement des minorités - avec l'énumération des 13 minorités nationales et ethniques différentes) et l'annexe N° 3 de la loi, relative à l'article 65 (la détermination du nombre de personnes appartenant à une certaine minorité lors des élections des députés aux organes représentatifs des autogouvernements locaux - avec la même énumération de 13 nationalités).*

La déclaration/confession et la manifestation de l'appartenance de l'individu à un certain groupe ou une minorité nationale ou ethnique sont le droit exclusif et inaliénable de l'individu. Personne ne sera obligé de déclarer son appartenance à un groupe de minorité, mais au sens d'un récent arrêt de la Cour constitutionnelle, tout le monde a le droit de le déclarer ou de le confesser.

Le droit de l'individu appartenant à une minorité de confesser son appartenance à une minorité s'exerce en secret et anonymement lors des recensements nationaux de la population (Articles 7-8 de la loi N° XLXXVII de l'an 1993).

- E) *Elle est envisagée, en général, en termes collectifs.*

F) *L'exercice de certains droits spécifiques des minorités est préconditionné par l'existence de la citoyenneté/nationalité hongroise (Voir la disposition légale sur la vigueur de la loi LXXVII de 1993), et l'exercice des droits politiques est en général lié à la possession de la citoyenneté/nationalité hongroise. La loi N ° LV de 1993 sur la nationalité hongroise ne contient aucune disposition concernant les minorités vivant sur le territoire de la Hongrie.*

3. A) *Lors de l'élaboration du projet de modification en date du 23 octobre 1990 de la Constitution, les législateurs se sont fondés largement sur les instruments du droit international (p.e. la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civil et politique, la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention de l'ONU sur la prohibition de toute forme de la discrimination, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, etc...) et lors de la rédaction des lois respectives concrétisant le contenu des différents droits fondamentaux, on a abondamment puisé dans les textes du droit international. La Hongrie n'a que peu de traités bilatéraux sur la protection des minorités et ils sont récents (p.e. avec la Slovénie). L'article 7 de la Constitution prévoit que : "L'ordre légal de la République de Hongrie accepte les règles généralement reconnues du droit international et garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et le droit interne." Au sens du décret-loi N ° 27 de 1982 - encore en vigueur actuellement mais déjà bien dépassé - les instruments du droit international contractés partagent le sort de la norme juridique par laquelle ils ont été promulgués. Au sens de ce décret-loi, les traités internationaux qui établissent directement et avec effet général des droits et des obligations pour les personnes physiques et morales seront promulgués sous forme d'une loi, d'un décret du Gouvernement ou d'un ministre.*

B) *Les instruments du droit international sont intégrés à la législation interne par le biais des normes juridiques les promulguant, mais ils sont aussi confirmés par exemple par les dispositions de la Constitution ou des lois.*

A notre connaissance, il n'y a pas encore de jurisprudence d'instance nationale ou internationale en la matière.

4. A) *L'article 70/A de la Constitution prévoit que :*

"1) La République de Hongrie assure à toute personne séjournant sur son territoire les droits de l'homme et les droits civiques, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou fortune, la naissance ou toute autre situation.

2) La loi punit gravement toute discrimination préjudiciable selon l'alinéa 1 ci-dessus.

3) La République de Hongrie favorise la réalisation de l'égalité en droit par des mesures visant la suppression d'inégalité de chances."

A notre connaissance, il n'y a pas encore d'instance judiciaire en la matière.

B) En plus du paragraphe 3 de l'article 70/A de la Constitution, c'est le Chapitre V de la Constitution qui dispose - entre autres - de l'institution du commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques :

"Article 32/B ...

2) La tâche du commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques est d'examiner ou de faire examiner les abus relatifs aux droits des minorités nationales et ethniques et parvenus à sa connaissance ainsi que de prendre l'initiative des mesures générales ou individuelles pour y remédier.

(...)

4) Le commissaire parlementaire des droits civiques et le commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques sont élus sur la proposition du Président de la République par le Parlement, à la majorité de deux tiers des voix des députés. ..."

Le Chapitre V de la loi N° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques prévoit l'institution du commissaire parlementaire des droits de minorités nationales et ethniques qui procédera dans les affaires incombant sous l'empire de la loi suscitée, et dispose aussi sur l'institution du porte-paroles local des minorités. Les intérêts de minorités nationales et ethniques sont médiatisés par la Haute Autorité des minorités nationales et ethniques (Nemzetiés Etnikai Kisebbségék Hivatala), subordonné directement à l'Office du Gouvernement ayant le statut d'organe gouvernemental, étant formée d'experts d'origine minoritaire.

C) *La modification faite par la loi N ° XXV de 1989 sur la modification de la loi N ° IV de 1978 portant Code pénal, avait prévu la disposition suivante :*

"Outrage à la communauté - Article 269 -

1) Celui qui, en présence d'un grand nombre de personnes, aura commis un acte de nature à inciter la haine contre :

a) la nation hongroise ou une nationalité,

b) une nation, religion ou race, ainsi que certains groupes de la population, sera puni d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans.

2) L'auteur de l'infraction encourra à cause d'un délit une peine privative de liberté allant jusqu'à un an, un travail rééducatif, ou une amende lorsqu'il aura utilisé devant d'autres personnes une expression injurieuse ou humiliante à l'encontre de la nation hongroise, à une autre nation ou nationalité, peuple, religion ou race ou aura commis un acte de ce genre. Néanmoins, tout en mettant l'accent sur le fait que les expériences graves tirées de l'histoire montrent combien les vues propageant une infériorité ou une supériorité du point de vue de la race, de l'ethnie, de la nationalité, de la religion, la prolifération des idées, de la haine, du mépris, de l'élimination menacent les valeurs de la civilisation de l'humanité, a jugé que le texte du paragraphe 2 de l'article cité était en contradiction avec le droit fondamental à la libre expression, c'est pourquoi l'a annulé [arrêt N ° 30 de l'an 1992 de la Cour constitutionnelle].

5. A) *L'article 8 de la Constitution prévoit que :*

"1) La République de Hongrie reconnaît les droits fondamentaux, inviolables et inaliénables de l'homme ; leur respect et leur protection sont une obligation primordiale de l'Etat.

2) Dans la République de Hongrie, les règles relatives aux droits et obligations fondamentaux sont fixées par la loi qui, cependant, ne peut pas restreindre le contenu substantiel d'un droit fondamental."

L'article 60 prévoit que :

1) Dans la République de Hongrie, toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

2) Ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester ou de ne pas manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé . En République de Hongrie, l'Eglise et l'Etat sont séparés.

4) L'adoption de la loi sur la liberté de conscience et de religion requiert la majorité de deux tiers des voix des députés présents ..."

Le contenu de cette disposition est développé par la loi N ° IV de 1990 sur la liberté de la conscience et de la religion, ainsi que des Eglises. Cette loi déclare dans son article premier : "La liberté de conscience et de religion est une liberté fondamentale incombant à toute personne, l'exercice paisible de laquelle est assuré par la République de Hongrie." Son article 2 répète littéralement le texte de l'article 60 de la Constitution.

La Constitution et cette loi ne parlent pas d'incroyance ou de minorités religieuses, mais du libre choix de la conviction (religieuse ou autre). La loi spécifie les préconditions pour la constitution d'une Eglise, notamment :

"Article 8

1) les personnes, suivant les mêmes principes de foi, aux fins de l'exercice de leur culte, peuvent constituer des communautés religieuses, des confessions, des Eglises (Eglise par la suite).

2) Une Eglise peut être constituée pour l'accomplissement de toute activité religieuse qui n'est pas contraire à la Constitution et ne heurte pas à la loi. Pour qu'une Eglise soit enregistrée à la Cour (départementale ou municipale), la loi exige qu'elle soit constituée par cent personnes physiques au moins; que ses Statuts soient adoptés ; ses organes d'administration et de représentation soient élus ; et une déclaration faite par les fondateurs affirmant que l'organisation constituée par eux remplit les critères prévus à l'article 8 ci-dessus.

Aucune donnée relative à la religion ou la conviction de l'individu ne peut être inscrite sur les registres de l'Etat (des autorités publiques).

- B) *A notre connaissance, il n'y a plus de restriction dans ce domaine. Auparavant, le service militaire armé était obligatoire pour tous les jeunes hommes remplissant les critères de santé prévus, nonobstant leurs convictions. Maintenant, par suite d'une modification faite par la loi N° XXII de 1989, la loi (N° I de 1976) sur la défense prévoit aussi un service militaire non armé. Dans ce sens, la personne astreinte au service militaire peut accomplir un service civil en raison de ses convictions, sur la base d'une autorisation y relative. Le service civil n'est pas autorisé pour les personnes qui ont une autorisation de port d'arme. Auparavant, il y avait des procès pénaux en cas de refus du service militaire armé.*
6. A) *L'article 16 de la Constitution énonce "l'attention particulière" que la République de Hongrie manifeste à la qualité de la vie de la jeunesse, à son enseignement et à son éducation, ainsi qu'elle protège les intérêts de la jeunesse, et [par. 2 de l'article 67] que les parents ont le droit de choisir l'éducation à donner à leurs enfants. Les articles relatifs aux droits des minorités nationales et ethniques déjà cités ci-dessus, prévoient l'enseignement dans leur langue maternelle [art. 68 (2)]. Au sens de l'alinéa a) et b) de l'article 13 de la loi N° LXXVII, l'individu appartenant à une minorité a le droit de connaître, cultiver, enrichir et transmettre sa langue maternelle, son histoire, sa culture et ses traditions ainsi que de participer à l'enseignement et à la formation culturelle dans sa langue maternelle.*
- B) *Le Chapitre VI de la loi N° LXXVII de 1993 traite en détails des droits des minorités nationales et ethniques à l'autogestion dans le domaine de la culture et de l'enseignement. Dans ce sens, l'Etat reconnaît les langues maternelles des minorités habitant en Hongrie comme facteur de cohésion de la communauté; il favorise leur enseignement - si elles le demandent - dans les institutions de l'enseignement public qui n'appartiennent pas aux organes locaux d'autogestion des minorités. Par conséquent, la loi parle du type d'enseignement officiel.*
- C) *L'enfant appartenant à une minorité, conformément à la décision des ses parents ou de son tuteur, participe ou peut participer à l'enseignement dans ou de sa langue maternelle (dans sa langue maternelle et dans la langue hongroise) ou à l'enseignement dans la langue hongroise. L'enseignement des minorités dans ou de leur langue maternelle, conformément aux possibilités et aux demandes*

se manifestant au niveau local, peut s'effectuer dans une école maternelle, une école primaire, une classe ou un groupe. En cas demande des parents ou des tuteurs de huit élèves appartenant à la même minorité nationale ou ethnique, la mise en place ou le fonctionnement d'une classe ou d'un groupe d'élèves est obligatoire. Les frais supplémentaires résultant de l'enseignement dans la langue maternelle ou de la langue maternelle des minorités sont à la charge de l'Etat ou de la municipalité locale. L'Etat a le devoir d'assurer la formation des pédagogues enseignant dans les ou des langues des minorités. L'Etat s'acquitte de cette tâche notamment par l'intermédiaire de la signature d'accords internationaux pour promouvoir la formation professionnelle et scientifique. Les diplômes acquis à l'étranger seront, compte tenu des lois et des conventions internationales, considérés comme équivalents à ceux obtenus en Hongrie. Les lois sur l'enseignement public (N ° LXXIX de 1993) et sur l'éducation supérieure (N ° LXXX de 1993) ne contiennent pas de disposition spécifique à ce sujet.

D) A notre connaissance, non.

7. A) Il n'y a pas de disposition dans la Constitution relative à sur l'emploi officiel des langues, sauf peut-être celle du paragraphe 2 de l'article 68 de la Constitution, qui reconnaît le droit de l'utilisation de la langue maternelle par des minorités nationales et ethniques. On a déjà mentionné les règles respectives des codes de la procédure civile, pénale et celles devant les organes de l'administration publique, ainsi que de la loi sur les droits des minorités (Voir 2/C).

B) En plus des dispositions constitutionnelles et légales mentionnées ci-dessus ce sont les règles de la loi N ° LXXVII sur les droits des minorités nationales et ethniques qui prévoient une réglementation détaillée en la matière. La municipalité est tenue d'assurer conformément à la demande de l'organe d'autogestion local du territoire sur lequel elle est compétente :

- a) la promulgation des décrets, la publication des annonces - en plus du Hongrois - dans la langue de la minorité concernée;*
- b) que les formulaires utilisés dans la procédure des organes de l'administration publique soient disponibles aussi dans la langue de la minorité concernée;*
- c) que les inscriptions des plaques, indiquant les noms de la localité et des rues, ainsi que la dénomination des autorités publiques et des organismes, fournissant des services d'intérêt*

public ou les annonces relatives au fonctionnement de ceux-ci soient indiqués - en plus du texte et de la façon d'écrire en hongrois, avec le même contenu et sous la même forme - aussi dans la langue de la minorité concernée.

Dans les localités habitées par une population appartenant à une minorité, lors du recrutement des fonctionnaires de l'Etat et des employés dans l'administration publique - tout en observant les exigences professionnelles générales - il faudra s'assurer que des personnes employées à ces postes, connaissent la langue maternelle de la minorité concernée (Article 53 et 54).

- C) *Les cas de jurisprudence sont rarissimes dans ce domaine. Nous pourrions peut-être citer dans ce contexte la prise de position No 412 de la Cour Suprême, dans laquelle la haute juridiction a constaté que, dans le procès pénal, ne prêterait son concours en tant qu'interprète que la personne, commise par l'autorité publique (le tribunal), pour laquelle les règles relatives aux experts judiciaires seraient applicables; l'utilisation par le tribunal de la personne invitée à l'accomplissement de ce devoir par le prévenu/justiciable porte atteinte aux règles de procédure (paragraphe premier de l'article 69 et le paragraphe (3) de l'article 80 du Code de la procédure pénale).*

Compte tenu du fait que la Hongrie n'a adhéré au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le 7 septembre 1988 et n'a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme que le 5 novembre 1992, en s'engageant à se soumettre à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, le temps est relativement court pour "être jugée" par des instances internationales.

8. A) *La Constitution ne contient pas de dispositions sur les mass-média. Le projet de nouvelle loi sur la presse est débattu au Parlement depuis plus de trois ans, mais étant donné l'importance et le caractère délicat du sujet qu'il couvre, et aussi que, conformément à la Constitution, une majorité de deux-tiers des voix des députés présents à la session est requise pour son adoption, la loi n'a pas été encore votée. L'article 18 de la loi No LXXVII sur les droits des minorités prévoit cependant comme droit commun que la radio et la télévision de service public - conformément aux dispositions de la loi particulière - assure la rédaction et la diffusion régulière pour les minorités nationales ou ethniques. Dans les territoires du pays*

habités par les minorités - l'Etat - également par le biais des traités internationaux - favorisera la réception des programmes diffusés par les radios et les télévisions des pays-mères. Enfin l'alinéa b) du paragraphe (2) de l'article 50 de cette loi, dispose que l'Etat soutient, entre autres, l'édition des livres et des périodiques des minorités. Les organes d'autogestion locaux ont le droit de fonder et de faire fonctionner -dans le cadre des sources financières étant à leur disposition - entre autres, la presse écrite et électronique locale [art. 27, par. (3) al. b)]. L'organe national d'autogestion des minorités - dans le cadre des lois - décide de façon autonome, notamment sur les principes d'utilisation et des moyens des chaînes de radio et de télévision dont il dispose, les principes et les moyens d'utilisation du temps de diffusion étant à sa disposition de la Radio et de la Télévision de service public, sur la publication des communiqués de presse [alinéas g), h) et i) de l'article 37 de la loi suscitée]. Concernant les élections, la loi prévoit aussi que le dernier jour de la campagne électorale, la Radio et la Télévision hongroise et aussi les studios locaux assureront, en plus des résumés électoraux, un temps de programme spécial pour les candidats des minorités nationales et ethniques (paragraphe (3) de l'article 48 de la loi modifiée No LXIV de 1990 sur les élections des députés locaux des collectivités locales et des Maires).

9. *Non, les dispositions légales sont les mêmes pour tous les citoyens, sans égard à leur appartenance minoritaire.*

10. A) *L'article 3 de la loi modifiée No II de 1989 sur le droit de l'association donne la définition générale de l'association comme telle selon ce qui suit:*

"1) L'association sociale est une organisation, ayant une autogestion et qui est constituée volontairement et formée pour accomplir le but déterminé dans ses statuts, qui a des membres enregistrés et qui organise l'activité de ses membres pour atteindre son objectif.

2) Dans ses activités revêtant un caractère de mouvement de masse pourront participer aussi des membres non-enregistrés.

3) Les membres d'un parti ou d'un syndicat ne pourront être que des personnes physiques.

4) Il est requis pour la fondation d'une organisation sociale qu'au moins dix fondateurs déclarent la création de l'organisation,

établissent ses statuts et élisent les organes de l'administration et de la représentation". Dans ce sens, l'existence d'un siège en Hongrie n'est pas requise, mais toutes les associations doivent être enregistrées à la Cour départementale ou municipale respective.

B) *Le préambule de loi No XXXIII de 1989 sur le fonctionnement et l'économie des partis politiques détermine la destination générale suivante des partis politiques:*

"La destination sociale des partis politiques est qu'il assurent les cadres organisationnels de la formation et de la manifestation des vœux du peuple, ainsi que de la mise en valeur du droit à la libre association, des droits politiques des citoyens, et promouvoir la manifestation démocratique et la mise en jeu des différents intérêts et valeurs, qui sont présents dans la société adopte la loi..." (sur les partis politiques). Le texte législatif ne contient pas de règle pour l'action positive en faveur des minorités. La loi No LXXVII de 1993 prévoit une seule déclaration à ce sujet dans son article 10: "La participation à la vie publique des personnes appartenant à une minorité ne sera pas restreinte. Pour la manifestation et la protection de leurs intérêts, elles peuvent - conformément à la réglementation constitutionnelle - constituer des associations, partis politiques ou d'autres associations sociales".

11. A) *Par l'adoption de la loi sur les minorités nationales et ethniques, tout le Chapitre XI de la loi No LXIV sur les élections des députés locaux des collectivités locales/municipalités et des Maires a été renouvelé par l'insertion d'une réglementation détaillée en la matière, dont les dispositions seront applicables à partir des élections municipales générales des municipalités de 1994. On envisage aussi la modification de la loi No XXXIV de 1989 sur l'élection des députés parlementaires eu égard à l'existence des minorités, vu que l'article de la nouvelle loi déclare que les minorités ont droit - d'une manière prévue par une loi spéciale - à une représentation au Parlement [article 20, par. (1er)].*

B) *En raison d'évènements historiques - notamment de l'énorme sacrifice de vies humaines durant l'occupation turque et de la guerre d'indépendance et de libération -les anciens rois et reines ont donné leur assentiment à l'idée de l'invitation massive de main d'oeuvre d'autres nations, qui sont restées ensemble. C'est pourquoi les minorités vivent, en grande partie, concentrées aussi de nos jours.*

- C) *L'article 36 de la loi No XXXIV de 1989 sur l'élection des députés parlementaires prévoit que les circonscriptions électorales doivent être formées au moins 10 jours avant le jour prévu des élections, et que le nombre et les limites géographiques d'une circonscription sont fixés par le corps des députés locaux de telle manière qu'une circonscription soit créée pour un nombre de 600-1000 citoyens-électeurs, mais que chacune des communes ait au moins une circonscription. Au niveau des élections locales, la loi No LXIV de 1990 sur les élections des députés locaux des collectivités locales et des Maires dispose que lors du découpage des circonscriptions électorales, il faudra aussi tenir compte des particularités locales ethniques. Le découpage des départements (administratifs) suit les traditions historiques (le système des comitats royaux) et les limites territoriales administratives et judiciaires sont identiques.*
12. A)B) *La création de l'organe national d'autogestion minoritaire, la constitution des organes d'autogestion locaux ainsi que le financement et la subvention par le biais de la Fondation pour les minorités nationales et ethniques pourraient être mentionnés comme mesures spéciales pour la stimulation des minorités à la participation à la vie politique. Ces organes font partie du pouvoir exécutif, soit au niveau national (organe national d'autogestion des minorités) soit au niveau local (les organes locaux).*
- C) *A titre d'exemple, on pourrait citer peut-être la disposition prévoyant qu'au cas où l'une des minorités couverte par la loi sur les droits des minorités ne formerait pas d'organe d'autogestion au niveau national, le représentant de cette minorité au Conseil d'administration de la Fondation pour les minorités nationales et ethniques sera désigné en commun par les associations et organes de cette minorité, existant le jour de la promulgation de la loi disposant de cette fondation.*
13. A)B) *Non.*
14. A)B) *Non.*
15. *On pourrait y mentionner l'institution du commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques [articles 32/B./2/ de la Constitution] et celle du porte-parole local des minorités [articles 40-41 de la loi No LXXVII de 1993 sur les droits des minorités].*

ITALY

1. A) *According to art. 5 Const. the Italian Republic, which is the legal shape of Italy, is an unitary and indivisible State, but art. 6 provide for the protection of the linguistic minorities requiring the adoption of proper rules.*
 - B) *The State is organised on a regional basis, but this choice was adopted independently of the ethnic, linguistic or religious characters of the people. Only two Regions (Trentino-Alto Adige and Valle d'Aosta) were given a special autonomy because of the presence of the German-speaking minority and the French-speaking minority respectively, and in the frame of the Trentino-Alto Adige a special autonomy is granted to the Province of Bolzano where the German-speaking minority lives. The creation of the Trentino-Alto Adige is connected with the implementation of the De Gasperi - Gruber Agreement between Italy and Austria (September 5th, 1946).*
 - C)
2. A) *The term linguistic minority is used in the Constitution, in the laws aimed at the implementation of the Constitution and in the case-law of the Constitutional Court (a/c).*
 - B) *There is no precise definition of the linguistic minority, but the protection of the minorities is normally restricted to the territorial areas where the minorities are present and to people who are italian citizens.*
 - C) *The minorities which are protected, are the German-speaking minority in Trentino-Alto Adige, the French-speaking minority in Valle d'Aosta, and the Slovenian-speaking minority in the provinces of Trieste and Gorizia.*
 - D) *The constitutional protection of the minorities requires their recognition, but the effects of the recognition depends on the choices of the laws aimed at the implementation of the Constitution. At present the protection is restricted to the recognized minorities. The individual's membership of a minority always depends on the free decision of the people concerned.*

- E) *The connection between the special regional autonomy of Trentino-Alto Adige and of Valle d'Aosta and the protection of the German-speaking and the French-speaking minorities implies that the problems concerning the minorities are viewed in collective terms. For instance the s.c. Statuto (the constitutional law concerning the autonomy) of Trentino-Alto Adige allows the majority of the members of a linguistic group in the regional council or in the provincial council of Bolzano to make a complaint before the Constitutional Court against a law encroaching upon the rights of the relative minority (or against the decision rejecting their request for a vote on the basis of the linguistic groups). Also the regional council and the provincial councils of Trento and Bolzano can make complaints before the Constitutional Court when a national or regional (or provincial) law is supposed to encroach on the protection of a minority. Obviously these rules can also be applied when the rights of the Italian-speaking group in Trentino-Alto Adige or in the province of Bolzano are encroached.*
- F) *The membership of a minority does not have any effect on the acquisition or loss of nationality (citizenship) and the exercise of political rights.*
3. A) *Two international bilateral instruments concern the protection of minorities in Italy: the mentioned De Gasperi-Gruber Agreement on the protection of the German-speaking minority and the s.c. Osimo Treaty between Italy and the former Yugoslavia (November 10th, 1975) on the protection of the Yugoslavian minority. The implementation of both the instruments depends on internal national acts, notwithstanding that the Osimo Treaty was approved by the Parliament with the law March 14th, 1977, n ° 73.*
- B) *The De Gasperi-Gruber Agreement was implemented by the Statuto of Trentino-Alto Adige (the national constitutional law January 26th, 1948, n ° 5), which was largely amended by the Constitutional law November 10th, 1971, n ° 1, according the s.c. Pacchetto, a document agreed by the Italian Government and the representatives of the German-speaking minority and aimed at improving the protection of this minority. The implementation of the s.c. Osimo Treaty is supposed to largely depend on the previous laws already adopted in observance of the Memorandum agreed between Italy, United States of America, United Kingdom and the former Yugoslavia in London (October 5th, 1954): therefore its art. 8 is read as a confirmation of the protection in force.*

4. A) *On the basis of art. 3 Const. all the citizens have the same social dignity and are equal before the law without any distinction of sex, race, language, religion, political ideas, personal and social conditions. This principle is confirmed in art. 2 of the Statuto of Trentino-Alto Adige, which provides for the equality of rights for all the citizens in the Region, whatever their linguistic group. Also in art. 3 of the Statuto of Friuli-Venezia Giulia (the national constitutional law which gives the Region special autonomy, January 31st, 1963, n ° 1) equality of rights and treatment is recognized to all the citizens in the Region, whatever their linguistic group. This last provision, in its connection with art. 3 and 6 Const., is at the basis of two decisions of the Constitutional Court (n ° 28/1982 and 62/1982) which recognized the right of the Slovenian-speaking minority in the province of Trieste to use their language and to be answered in the same language - if necessary with the help of interpreters - in criminal trials and other special judicial proceedings. The jurisprudence of the Constitutional Court was taken into account by the legislator in adopting the new criminal procedure code, whose art. 109 introduces the right to be examined in their language and for members of the minorities to use it in the territories where they live. Also the written acts directed to them have to be translated. But this provision does not regard the German-speaking minority which is protected by special rules.*
- B) *There is no special constitutional provision on positive discrimination in favour of minorities. But the implementation of the rules on proportional distribution of the holding of public offices between the linguistic groups in the Province of Bolzano has required that positive discrimination be adopted to balance the presence of German-speaking officials with that of the Italian-speaking officials. Also the equalization purposes of the financial autonomy of Trentino-Alto Adige and of Valle d'Aosta and those of the additional national grants given to these Regions can imply a positive discrimination with regard to the other Regions.*
- C) *The prohibition of the extradition of citizens and foreigners for political reasons (art. 10 and 26 Const.) does not concern the crimes of genocide (national constitutional law June 21st, 1967, n ° 1). The national law October 9th, 1967, n ° 962, introduced the prohibition of genocide and of incitement to it.*

5. A)B) *Art. 19 and 20 Const. provide for the freedom of religion and worship; it is a generally accepted that this provision regards not only religious minorities but also unbelievers (Constitutional Court 117/1979). The religious characters of an association or of an institution cannot justify special legal limitations or special tax burdens. The Constitutional Court (239/1984) decided that the legislator is not allowed to introduce the obligatory membership of the institutions of a religious minority for the members of the minority itself. Conscientious objectors are exempt from military obligations but are subject to alternative duties. The members of the religious minority or the unbelievers are allowed to swear adding to the wording of the oath the mention of the different values which are articles of their faith. The relations between the State and the religious minorities are governed by the law according to the terms agreed to by the State's bodies and the representatives of the minorities concerned.*
6. A) *Art. 19 of the Statuto of Trentino-Alto Adige provides for the teaching of the German language and in the German language in State schools of the Province of Bolzano where students of the minority group are concerned. A similar provision is in art. 39 of the Statuto of Valle d'Aosta. For the Slovenian-speaking minority the same protection is provided for by the national law July 19th, 1961, n ° 1012.*
- B) *The mentioned provisions interest every level of education, with the exception of the University.*
- C) *All the schooling is provided for in the minority language by mother tongue teachers. But in all the schools of Valle d'Aosta the pupils of the Italian-speaking-group and of the French-speaking group are taught together and the schooling time is equally divided among teaching in Italian language and teaching in French.*
- D) *The jurisprudence of the Constitutional Court has specially interested the problems of the organization of the schools for the German-speaking minority with regard to the distribution of the administrative functions between the State and the province of Bolzano.*
7. A) *In the Regione Trentino-Alto Adige the German language has an equal legal status to the Italian language which is the official language of the State. In the province of Bolzano the German-*

speaking citizens have the right to use their language in relations with the judicial and administrative offices, in the meetings of the assemblies of the Region, of the Province and of the local government, and when they are dealing with the public services. Also the place-names have to be presented in the minority language (art. 99-101 Statuto of Trentino-Alto Adige).

Also the French language in Valle d'Aosta has equal status with the official language. All the public acts have to be written in Italian or French, with the exception of the judicial acts which require the official language (art. 38 Statuto of Valle d'Aosta).

In the Provinces of Trieste and Gorizia there are provisions for a service of interpreters in favour of the members of the Slovenian minority when they are dealing with public administrations, but they are allowed to use their language in the assemblies of the local government in the villages of the countryside only. With regard to the relations with the judicial authorities look at 4 A).

- B) *In the Province of Bolzano and in Valle d'Aosta the texts of the laws and the regulations are officially provided for in the language of the minorities. For the Slovenian minority there is an unofficial service only.*
8. *On the basis of an agreement with the State and according to specific legal provisions the State owned corporation, which runs the public radio and television service, supplies in Trentino-Alto Adige and in Valle d'Aosta special, regular and continuous radio and television broadcastings for the German speaking and French speaking minorities using their relative language. Also in Friuli-Venezia-Giulia that corporation provides for Slovenian, regular radio broadcastings.
Public financial aid grants are given to the minorities institutions for the press and the theatres.*
9. *In Trentino-Alto Adige the Statuto entrusts the Region and the Provincia of Bolzano with legislative competence in some fields where traditional local legal rules are present: e.g. the land registers, which are arranged according to the Austrian model; the s.c. "maso chiuso" (closed farm), whose purpose is ensuring the unity of a family agricultural enterprise in its management and through successive hereditary successions; and the s.c. "regole dell'arco alpino" (alpine rules), collective properties of pieces of land, which can be exploited for timber, pasture or plantation.*

10. A) *There are no specific or restrictive rules concerning the associations of the persons belonging to the linguistic minorities.*
- B) *The freedom to organise political parties representing the interests of linguistic minorities is not limited, and there are no specific rules concerning the exercise of this freedom.*
11. A)B) *Only the law concerning the elections of the Italian representatives in the European Parliament has special provisions concerning the linguistic minorities. They concern the Regions where linguistic minorities are present. Every list of candidates which is an expression of political parties of the minorities is allowed to join another list of candidates of the same constituency with the purpose of sharing the distribution of the seats assigned to this second list. When one of the candidates of the minority's list gains 50,000 individual votes he has the right to obtain one of the seats assigned to the second list.*
- C) *The territories of Trentino-Alto Adige, of the Province of Bolzano and of Valle d'Aosta are explicitly guaranteed by the respective Statuto. According to the London Memorandum (art. 7) Italy engaged not to change the administrative districts of the Province of Trieste where the Slovenian speaking minority is present. General, constitutional rules provide for the consultation of the population concerned when the regional and local government districts are changed (art. 132-133).*
12. A)B) *According to art. 61 of the Trentino-Alto Adige Statuto the linguistic groups are given a proportional representation in the local government organs in the Province of Bolzano. This provision has to extend to the executive bodies of the Region, of the Province of Bolzano and also of the local government (when a linguistic group has at least two councillors in the local assembly). In the Province of Bolzano the public offices are proportionally assigned to citizens who are members of the linguistic groups on the basis of the censuses (art. 89 Statuto of Trentino-Alto Adige). In Valle d'Aosta, the public administration's officials have to know the French language or to be born in the valley (art. 38 Statuto of Valle d'Aosta).*
- C) *The law does not provide for the entrusting of recognized minorities' associations with special public prerogatives.*

13. A)B) *The duty of fidelity regards all Italian citizens without any distinction of language, religion or personal and social conditions (art. 54 Const.).*
14. A)B) *The provisions concerning sub-minorities regard the Italian-speaking group (which is a minority) in the Province of Bolzano, and in the same area the Ladin-speaking group. In the Province of Bolzano the Italian-speaking group is treated in the same way as the German-speaking group. The Ladin-speaking group is given the same treatment as the other linguistic groups in the Province of Bolzano with regard to the assignment of the public offices and the representation in the governing bodies of the local government according to proportional criteria. The electoral laws of the regional council of Trentino-Alto Adige, of the provincial council of Bolzano and of the minor council of the local government have to guarantee the presence of representatives of the Ladin-speaking group in those bodies. In the areas where the Ladin-speaking group live, the Ladin language is taught in the primary schools, and is used in the nursery schools. It can be used as a teaching language in all the other schools of the same areas. The Ladin place names have to be respected.*
15. *See 2 E).*

KYRGYZSTAN

The status of minorities is not regulated by the legislation and the law system is not based on case law, therefore we found it impossible to answer a number of these questions.

In this connection, we did not answer the questions for points 2. A), C), 6. D), 9. A) and other questions relating to case law.

1. A) *The Constitution of the Kyrgyz Republic speaks about multinational, multilingual and polyreligious character of the population of the republic. The draft Constitution of the Kyrgyz Republic submitted to the consideration of the Supreme Soviet also mentions the multinational, multilingual and polireligious character of the population.*

- B) *The Republic of Kyrgyzstan is a unitary state. Administrative territorial division of the republic in accordance with the Constitution (and the draft Constitution) is not based on ethnic, linguistic or religious differences of the population.*
- C) *The Constitution of Kyrgyzstan (and the draft Constitution) does not determine the legal status of any minority and it does not guarantee the protection of minorities outside the territory of the republic.*
2. A)B)C) *The term "minority" is not used in the Constitution (and draft Constitution) of the Kyrgyz Republic. However, this term is used in by-laws and international treaties of Kyrgyzstan concerning national minorities. Among the first was the Presidential decree of 29 January 1992 "On the organisation of German cultural districts and national commercial structures in the Republic of Kyrgyzstan" concerning citizens of the Republic of Kyrgyzstan of German origin. The second was the Agreement between CIS-countries of 9 October 1992 "On the matters regarding the rehabilitation of the rights of deported persons, national minorities and peoples" concerning citizens of CIS.*
- D) *Both the Constitution of the Republic of Kyrgyzstan and the Draft of the new Constitution neither put the State under obligation to recognize national minorities nor prohibit the State to do so. This provision is applicable to all other laws of the Republic of Kyrgyzstan.*
- The belonging to this or that nationality depends on the free choice of an individual but within his or her mother's or father's nationality. The choice of nationality takes place when issuing a passport of a citizen; further change is prohibited.*
- E) -
- F) *The choice of one's nationality is limited by his/her mother's or father's nationality and can be made only once. The acquisition of one's mother's or father's nationality cannot limit political and other rights of a citizen of the republic.*
3. A)B) *At the present time the Republic of Kyrgyzstan is a participant of CIS countries' Agreement of 9 October 1992 "On the matters regarding the rehabilitation of the rights of deported persons, national*

minorities and peoples". The Republic of Kyrgyzstan did not take any special decision in the process of drafting this Agreement.

In accordance with point 3 of Article 12 of the draft Constitution of the Kyrgyz Republic, international treaties and other norms of International Law" shall be a component and directly applicable part of legislation and have the force of a law.

4. A)B)C) *The Constitutional principle of equality is applied to all citizens of the Republic of Kyrgyzstan irrespective of their origin, social or property position, sex, language, education, religion and other circumstances (Article 32 of the Constitution and Article 15 of the draft Constitution).*

Para. 3 of Article 34 of the Constitution and Article 15 of the draft Constitution prohibit the restriction of the rights, establishment of direct or indirect privileges on the grounds of race or nationality as well as any kind of propaganda of race superiority, violence and xenophobia. Criminal punishment is envisaged for the violation of racial and national equality (Article 68 of the Criminal Code of the Republic of Kyrgyzstan).

5. A) *Article 50 of the Constitution guarantees to citizens of the Republic of Kyrgyzstan the freedom of belief and worship or the propaganda of atheism. The encouragement of hostility and hatred on religious grounds is prohibited.*

This provision was embodied in the Law of the Republic of Kyrgyzstan "On the freedom of belief and religious organisations". Article 4 of this law establishes equality of citizens irrespective of their attitude to religion as well as envisaging punishment for any kind of restrictions of the rights or establishment of any kind of privileges for citizens on religious grounds and encouragement of hostility and hatred or insult of citizens' feelings, destruction of objects of worship.

Article 17 of the draft Constitution of the Kyrgyz Republic guarantees freedom of belief and worship, spirit and cults.

- B) *To avoid the problems connected with religious beliefs of citizens called to service in the Armed Forces of the Republic, the Law of the Republic of Kyrgyzstan of 16 December 1992 "On alternative (out of Army) service" states that a citizen who is a member of a registered*

religious organisation has the rights to alternative (out of Army) service if his religion prohibits him from joining the Army.

6. A)B) *Everyone enjoys equal rights in the educational field. The rights of minorities are protected in the linguistic field.*

C) *In accordance with Article 25 of the Law of the Republic of Kyrgyzstan "On the official language of the Republic of Kyrgyzstan" the schooling, broadcasting is held in the minority languages in the regions of the compact dwelling of national and ethnic groups (the Uzbek, Tadgic, German, Ulgur and others).*

In accordance with Article 21 of this law, the teaching in vocational and higher educational institutions is held in the Russian language or other languages along with the studying of the official language (the Kyrgyz language).

D) -

7. A) *In accordance with Article 71 of the Constitution of the Republic of Kyrgyzstan the official language is the Kyrgyz language.*

The draft Constitution of the Kyrgyz Republic establishes in Article 5 the Kyrgyz language as the official one. Point 2 of that Article contains the following provision: "The Kyrgyz Republic shall guarantee the preservation, equal and free functioning of the Russian language and other languages which are used by the population of the republic".

The law of the Republic of Kyrgyzstan "On the official language of the Kyrgyz Republic", in addition to this Constitutional provisions, guarantees the freedom to choose the language for education (Article 21), the freedom to choose the language for scientific research (Article 23) and freedom to choose the language of communication (Article 6)

B) *The official language is the working language of bodies of state power and administration. The acts of bodies of state power and administration are submitted in the official language and published in the official and the Russian language (Article 11 and 12).*

Local bodies of state power and administration in the territory of compact dwelling of national groups have the right either to use the

minority languages or to provide the translation (Article 16). Court actions are held in the official language or in the language of the majority of the population residing in that locality with interpretation provided (Article 26).

8. *According to the Constitution all citizens of the Republic are equal before Law and Court and have the right to enjoy cultural benefits (Article 44 of the Constitution and point 3 of Article 37 of the draft Constitution of the Kyrgyz Republic).*

9. A) -

10. A) *Citizens of the Republic of Kyrgyzstan have the right of association according to their interests (Article 49 of the Constitution of the year 1978 and part 2 Article 17 of the draft Constitution of the Kyrgyz Republic).*

The Law of the Republic of Kyrgyzstan "On public associations" allows the organisation of international associations in the Republic of Kyrgyzstan (part 2 of Article 6).

B) *The law "On public associations" does not establish any specific rules or limitations to political parties representing the interests of minorities.*

11. A)B)C) *The presence of minorities has no repercussions on the provisions of the election law of the Republic of Kyrgyzstan and the territorial division of the country to electoral, administrative territorial and judicial districts.*

The places of compact dwelling of minorities are often located within one or several administrative territorial units therefore there is a tendency to promote the autonomy;

12. A)B) *No special measures have been taken as regards the participation of minorities in political life because the political activity of all groups of the population is rather high.*

C) *The Law provides for the recognition of minorities' associations giving them opportunities on equal grounds with other civic associations.*

13. A)B) *Citizens of the Republic of Kyrgyzstan have equal rights and perform equal duties. The Constitution and other normative acts do not establish any special duties to any group of the population of the Republic.*
14. A)B) *The Constitution of the Republic of Kyrgyzstan other laws, the draft Constitution of the Kyrgyz Republic do not mention minorities or "sub-minorities".*
15. *The legislation of the Republic of Kyrgyzstan does not provide for certain particular remedies to persons belonging to a minority.*

LIECHTENSTEIN

1. A) *La Principauté de Liechtenstein forme, par l'union de ses deux pays Vaduz et Schellenberg, un tout indivisible et inaliénable (Art. 1 de la Constitution). Les communes jouissent de l'autonomie locale (reconnue, en jurisprudence, dans son noyau comme un droit fondamental corporatif).*
- B) -
- C) *Non.*
2. A) *Non (à l'exception du § 283 du Code pénal, voir infra 4. C).*
- B) -
- C) -
- D) -
- E) -
- F) -
3. A) *Convention européenne DH (Art. 14), qui s'applique directement dans l'ordre interne. Rang dans la hiérarchie interne des normes: rang de norme constitutionnelle ou supralégale (question non-décise).*

- B) *Amendement de l'art. 23 de la loi concernant la Court d'état (Staatsgerichtshofgesetz) assurant la protection des droits et libertés de la CEDH devant cette Court (constitutionnelle).*
4. A) *La garantie de l'égalité devant la loi (Art. 31 de la Constitution) s'applique (en principe) à tout individu (jurisprudence StGH 1980/4 LES 1981, 185).*
- B) -
- C) *Le § 283 du Code pénal (StGB) réprime l'incitation à la violence ou à la haine ou l'insulte contre une église ou une association religieuse et réprime également expressément l'incitation à la violence ou à la haine contre des groupes ethniques et l'insulte envers ceux-ci.*
5. A) *Selon l'art. 37 de la Constitution, la liberté religieuse et de conscience est garantie à chacun. L'exercice de la religion et la célébration du culte sont garanties à toute confession, dans les limites des bonnes moeurs et de l'ordre public (L'église catholique romaine et l'Eglise nationale et jouit à ce titre de l'entière protection de l'Etat).*
- Selon l'art. 38 de la Constitution sont garantis la propriété et tous les autres droits patrimoniaux des sociétés culturelles et des associations religieuses.*
- L'art. 9 de la CEDH (en combinaison avec l'art. 14 de la CEDH) complète la protection de la liberté de religion et de conscience.*
- B) *Non.*
6. A) *Non.*
- B) -
- C) *Non.*
- D) -
7. A) *La langue allemande est la langue nationale et officielle (Art. 6 de la Constitution).*

- B) -
- C) -
8. *Non.*
9. *Non.*
10. A) *Le droit de réunion et d'association est autorisé (dans les limites de la loi) sans discrimination (Art. 41 de la Constitution).*
- B) *Non.*
11. A) *Non, en l'absence de minorités ethniques, religieuses etc. dans l'électorat.*
- B) -
- C) *Non.*
12. A) *Non.*
- B) -
- C) *Non.*
13. A) *Non.*
- B) -
14. A) *Non.*
- B) -
15. *Non.*

LUXEMBOURG

1. A) *La Constitution luxembourgeoise ne comprend pas de mention relative au caractère de sa population.*

Il se dégage seulement de l'article 32 de la Constitution que la puissance souveraine réside dans la Nation. Ce n'est ainsi qu'indirectement que le législateur constitutionnel consacre le caractère unitaire de la population luxembourgeoise.

- B) Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat unitaire. Cette forme de l'Etat est consacrée par l'article 1er de la Constitution qui dispose que le "Grand-Duché de Luxembourg forme un Etat libre, indépendant et indivisible".*
 - C) La Constitution luxembourgeoise ne prévoit pas cette obligation.*
- 2.
- A) Ni la constitution, ni la loi, ni la jurisprudence n'emploient le terme de "minorité" ou un terme équivalent.*
 - B) Aucune définition précise du terme de minorité ou d'un terme équivalent n'est donnée. La philosophie du législateur luxembourgeois est de garantir les droits des minorités moyennant la protection accordée aux droits et aux libertés individuelles.*
 - C) Par l'intermédiaire de la protection accordée aux droits et libertés individuelles, ce sont tant les droits des minorités religieuses, qu'ethniques et linguistiques qui sont garanties.*
 - D) Les termes de la Constitution obligent également l'Etat qui doit veiller à la garantie des droits et libertés individuelles accordées aux citoyens. Implicitement la constitution impose donc à l'Etat la reconnaissance des droits de certaines minorités. L'appartenance d'un individu à une minorité ne dépend que de son libre choix.*
 - E) La problématique des minorités est envisagée en termes strictement individuels.*
 - F) L'appartenance à une minorité ethnique peut avoir une incidence sur l'exercice des droits politiques alors que ceux-ci sont pour l'instant uniquement réservés aux Luxembourgeois.*
- 3.
- A) En l'absence de dispositions constitutionnelles, le droit de la protection des minorités provient surtout des instruments internationaux.(art 27 du pacte ONU sur les droits civils et politiques, convention sur la prévention et la répression du crime de génocide)*

Ces instruments trouvent à s'appliquer en Droit interne luxembourgeois. La tendance majoritaire de la doctrine luxembourgeoise va dans le sens de reconnaître aux instruments internationaux la prééminence par rapport à la Constitution.

B) *Ces instruments ont été transcrits en droit interne suivant la procédure normale prévue pour l'approbation des traités internationaux.*

4. A) *L'article 11 al. 2 de la Constitution dispose que les "Luxembourgeois sont égaux devant la loi".*

Le droit constitutionnel luxembourgeois ne fait donc pas référence à la non-discrimination en fonction de l'appartenance à une minorité. La Constitution luxembourgeoise ne garantit stricto sensu l'égalité devant la loi qu'aux seuls Luxembourgeois. Il n'en demeure pas moins que les termes de la disposition précitée sont interprétés largement de sorte qu'en pratique l'égalité devant la loi est reconnue tant aux Luxembourgeois qu'aux étrangers.

B) *Le législateur luxembourgeois n'a pas encore édicté de règles écrites relatives à ce sujet. Les dispositions de droit international ainsi que les principes généraux de droit en la matière sont cependant reconnus en droit luxembourgeois.*

C) *Hormis les traités internationaux (notamment conv. contre le crime de génocide), il n'existe pas de législation à ce sujet au Grand-Duché.*

5. A) *Le principe de la liberté de conscience est garanti au Luxembourg. Ainsi l'article 19 de la Constitution dispose que la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. Cet article de base garantissant la liberté des cultes, trouve un corollaire à l'article 20 de la Constitution lequel dispose: "Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos".*

B) *La Constitution luxembourgeoise règle aussi les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Il n'existe au Luxembourg pas de séparation rigide entre l'Eglise et l'Etat. Au Luxembourg, en vertu de l'article 106 de*

la Constitution, l'Etat rémunère les ministres des cultes. Cependant les cultes ne sont pas expressément énumérés. En fait, les trois grandes corporations religieuses ayant existé au Luxembourg au moment de l'entrée en vigueur du texte constitutionnel, à savoir les religions catholique, juive et protestante, jouissent de cette disposition. Cela ne signifie pas que les religions minoritaires ne se trouvent lésées alors même que des religions interdites dans d'autres régions du monde peuvent être librement pratiquées au Luxembourg et même obtenir des subventions de l'Etat pour leurs ministres des cultes.

6. A) *La Constitution luxembourgeoise ne proclame pas la liberté de l'enseignement. La charte fondamentale luxembourgeoise confie à l'Etat le soin d'organiser, de réglementer et de surveiller l'enseignement.*

D'après l'article 23 de la Constitution, tout ce qui est relatif à l'enseignement peut être réglé par la loi.

La Constitution luxembourgeoise n'accorde donc pas expressément à chacun le droit d'ouvrir une école et d'enseigner ou de recevoir l'enseignement qu'il préfère, à l'école de son choix. La Constitution met toutefois à charge de l'Etat de veiller à ce que tout Luxembourgeois reçoive l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite.

Alors même que la Constitution ne parle que des seuls Luxembourgeois, les droits et devoirs des citoyens du Grand-Duché en matière d'enseignement sont garantis indistinctement de tout critère de nationalité ou de religion.

B) -

C) *Il existe au Luxembourg diverses dispositions légales qui organisent des cours dans la langue de l'une ou l'autre minorité étrangère sans qu'une obligation n'en soit toutefois faite à charge de l'Etat.*

D) -

7. A) *L'article 29 de la Constitution dispose que "la loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire".*

Avant la révision constitutionnelle de 1948, l'emploi des langues française ou allemande était facultatif. La Constitution interdisait aux pouvoirs publics de restreindre cette liberté.

Ce principe de la liberté d'utilisation de la langue française ou allemande a été vidé en 1940 par l'occupant nazi qui avait interdit l'emploi de la langue française sur tout le territoire du Grand-Duché.

A noter que depuis 1984, le Luxembourgeois est reconnu comme langue officielle du pays, ce qui fait que depuis lors chacun a le droit de s'adresser en Luxembourgeois à une administration ou à un service public.

B) En pratique les administrations publiques emploient de préférence le français dans leurs rapports entre elles, et, selon le cas, le français ou l'allemand dans leurs rapports avec les particuliers.

La langue employée par les Cours et Tribunaux est le français.

C) -

8. Selon l'article 24 de la Constitution, la liberté de la presse est garantie, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La Constitution luxembourgeoise garantit ainsi la liberté de la presse sans en accorder cependant une protection spécifique en faveur des minorités.

En matière de radiodiffusion, une loi vient de déterminer des critères d'attribution des fréquences. L'application pratique de ces critères fait que certaines minorités ethniques se voient réservées des programmes spécifiques.

Tout comme les autres libertés constitutionnelles, la liberté de la presse est limitée par l'intérêt supérieur de la société et par le respect des droits d'autrui. La loi détermine les cas où cette liberté devient abusive et partant punissable.

9. La Constitution ne parle pas de la «famille» en tant que telle. La protection en est assurée par la protection individuelle des membres qui la compose. Les lois sur la police des étrangers prévoient cependant des dispositions favorisant le regroupement sur le territoire luxembourgeois des familles étrangères.

10. A) *La liberté d'association est consacrée par l'article 26 de la Constitution: Les Luxembourgeois ont le droit de s'associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune autorisation préalable.*

L'article 26 de la Constitution ne parle que des Luxembourgeois. En fait, tout comme le droit de réunion, le droit d'association existe également pour les étrangers, sans préjudice de la faculté que garde le législateur de restreindre éventuellement ce droit en ce qui les concerne.

La liberté d'association n'est pas absolue. Si les pouvoirs publics n'ont pas le droit de soumettre la création d'une association à une autorisation préalable, ils peuvent cependant prendre des mesures réglementaires et répressives pour éviter que l'exercice du droit d'association ne porte atteinte à l'ordre public.

Par ailleurs, l'article 26 al. 2 de la Constitution fait une exception à la liberté d'association en prescrivant que l'établissement de toute corporation religieuse doit être autorisé par la loi.

B) *Ni la Constitution ni la loi ne mentionnent l'existence de partis politiques. Seul le règlement de la Chambre des Députés reconnaît l'existence de groupes politiques au sein du Parlement, et la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif permet aux partis politiques de se constituer en associations revêtues de la personnalité juridique, comme toute association de ce type.*

11. A) *Le système électoral en vigueur pour les élections législatives est celui de la représentation proportionnelle .*

Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales.

Ce système permet une certaine représentativité des minorités politiques au sein du parlement alors qu'aucun pourcentage minimum de voix n'est requis pour pouvoir entrer au parlement.

Il n'existe cependant pas de mandats réservés à certaines minorités.

Le Luxembourg est en train d'élaborer une nouvelle législation mettant les dispositions du droit luxembourgeois en harmonisation avec la législation communautaire sur le droit de vote des étrangers.

- B) -
- C) -
12. A) *De telles mesures spéciales existent à différents niveaux, tant pour des minorités ethniques que pour des minorités religieuses. Ces minorités participent indirectement à la vie politique par le biais de différents organes consultatifs (ex. Commission des étrangers dans les communes) où elles sont représentées.*
- B) *En attendant la mise en oeuvre des nouvelles dispositions communautaires, il n'existe pour l'instant pas encore d'organe du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire où des minorités ethniques (en l'occurrence des étrangers) soient représentées.*
- C) -
13. A) *La Constitution et la loi ne prévoient pas expressément un devoir spécial de loyauté ou de fidélité aux personnes appartenant à des minorités.*
- Toujours est-il que la protection des minorités est indirectement assurée par la consécration dans la Constitution des libertés individuelles généralement reconnues dans les démocraties modernes.*
- B) -
14. A) *Le droit luxembourgeois ne connaît pas de dispositions assurant une protection à des "sous-minorités".*
- B) -
15. *En droit luxembourgeois les voies de recours administratifs ou juridictionnels de droit commun sont ouvertes à toute personne intéressée, indistinctement de considérations de nationalité ou autres.*
- Il n'existe au contraire pas de voies de recours spécifiquement réservées à des personnes appartenant à des minorités.*

1. A) *The Maltese Constitution does not contain any provision which specifically characterizes the nature of its population with regard to ethnicity, language or religion. Such is an essential consequence due to the homogeneous nature of the local population.*
B) *Malta is not organized on a federal basis.*
C) *The Maltese Constitution contains no provision which provides for the protection of own minorities outside the national territory.*
2. A) *The term minority in the sense of ethnic, religious or linguistic minority is not used in the local Constitution. Furthermore, there is no general legislation which has as its main objective the protection of minorities. Furthermore, one may ascertain that Maltese law does not regulate directly the treatment of minorities within the territory. Without hesitation Malta may be considered fortunate, especially in view of its geographical position and its size, in not having any significant minority problem.*

However, it is interesting to note that Chapter IV of the Constitution contains an extensive and enforceable bill of rights and opens with a provision in the nature of a preamble which refers, in the first instance in general terms, to the entitlement of every person in Malta to the fundamental rights and freedoms of the individual, irrespective of his race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex, but subject to respect for the rights and freedoms of others and for the public interest (Article 32).

- B) -
- C) -
- D) *The Constitution does not regulate the issue concerning the recognition of minorities.*
- E) -
- F) *No.*

3. A) *Malta has signed, with an accompanying declaration, the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. Furthermore, Malta has signed and ratified the European Convention on Human Rights. On the 19th August, 1987, the European Convention Act (Act No. XIV of 1987), passed by the House of Representatives on the 12th August, 1987, came into force, whereby the substantive provisions of the Convention and its first Protocol were incorporated into domestic law.*
- B) *Subsequent to the enactment of the European Convention Act, Article 14 of the Convention - which refers to national minorities - forms part of domestic law.*
4. A) *Protection from discrimination is specifically dealt with in Article 45 of the Constitution, which proclaims the principle that no law may make any provision that is discriminatory either of itself or in its effect and that no person may be treated in a discriminatory manner by any person acting by virtue of any written law or in the performance of the functions of any public office or any public authority. The expression 'discriminatory' is defined as affording different treatment to different persons attributable wholly or mainly to their respective descriptions by race, place of origin, political opinions, colour or creed whereby persons of one such description are subjected to disabilities or restrictions to which persons of another such description are not made subject or are accorded privileges or advantages which are not accorded to persons of another such description. This provision then introduces a number of permissible exceptions, including one concerning provisions made by law in respect of non Maltese citizens.*
- B) -
- C) *Within this context, reference is made to the Seditious Propaganda (Prohibition) Ordinance, enacted in 1932 and which, apart from empowering the Head of State to do various things in relation to seditious matter, provides (Section 6) that any person who prints, publishes, imports, sells or offers for sale, distributes, exhibits or exposes, or without lawful excuse has in his possession any seditious matter, commits an offence under the Ordinance punishable with a term of imprisonment. Such is deemed to include such matter as promotes feelings of ill-will and hostility between different classes or race.*

5. A) *Article 2 of the Constitution stipulates that the religion of Malta is the Roman Apostolic Religion and that the teaching of the Roman Apostolic Faith shall be provided in all State schools as part of compulsory education. However, no person under the age of sixteen is required to receive instruction in religion, if objection to such requirement is made by the person exercising according to law authority over such minor.*

On the other hand, Article 40 of the Constitution guarantees to all persons in Malta the full freedom of conscience and the enjoyment of the free exercise of their respective mode of religious worship. Exceptions are applicable to the extent that any law contrary to the above principle is 'reasonably required' in the interests of public safety, public order, public morality or decency. Accordingly, the rights and obligations of a Maltese citizen do not depend on which religious community he belongs to or whether he belongs to any such community.

B) -

6. A) *According to Article 10 of the Constitution primary education is compulsory. Education in State schools and the University shall be free to all and sundry without any distinction (Education Act - Act XXIV of 1988).*

B) -

C) -

D) -

7. A) *Article 5 of the Constitution provides that the Maltese language is the national language. As to the official languages these are the Maltese and the English language, and such other language as may be prescribed by the House of Representatives (by a law passed by not less than 2/3 of all members).*

B) -

C) -

8. *No such particular rules exist, and broadcasting is by licence, and plurality is ensured by law.*

9. No.
10. A) *Article 42 of the Constitution provides that no person (therefore even a foreigner) is to be hindered in the enjoyment of his freedom of peaceful assembly and association, and in particular to form or belong to trade or other unions or associations for the protection of his interests. Therefore, once again no specific regard is had to minorities.*
- Limitations in the exercise of this right may be imposed in the interests of defence, public safety, public order, and public morality.*
- B) No.
11. A) No.
- B) -
- C) No.
12. A) No.
- B) -
- C) No.
13. A) No.
- B) -
14. A) No.
- B) -
15. *All persons have the same administrative and judicial remedies without any distinction.*

THE NETHERLANDS

Preliminary remark: Since the questionnaire did not refer specifically to national or non-national minorities the answers given apply to both categories.

1. A) *The Constitution does not mention of the unitary or homogeneous nature of the population nor does it explicitly indicate it's multi-ethnic, multilingual or multi-religious nature. In the first chapter, The Dutch Constitution does however contain provisions (fundamental rights) in which the protection of minorities vis à vis the government is safeguarded. These rights enable minorities to practice their religion or life-convictions, to express their opinions, to have their own organisations, to hold meetings and so on.*
- B) *The regional organisation of the State (provinces and municipalities) is not based on the heterogeneity of the population.*
- C) *No.*
2. A)B)C) *The term "minority" is not used in the Constitution and does not appear in the law or in the case-law of the Dutch judiciary.*
- D) *Neither the Constitution nor other legal instruments require or permit State recognition of minorities. In policy documents, however, the government has identified target groups which are the main beneficiaries of minority policies. There are no legal consequences attached to target group status. The membership of a minority in principle depends on the free choice of the individual concerned, unless of course belonging to such a minority is the result of objective criteria like colour etc.*
- E) *The minority policies are applicable to groups as well as individuals.*
- F) *Membership of a minority has no effect whatsoever on the acquisition or loss of nationality or the exercise of political rights.*
3. A) *According to Dutch constitutional law, self-executing provisions of international treaties are directly applicable in the domestic legal order and may be invoked by individuals in judicial proceedings. If the court finds that statutory regulations in force within the Kingdom contravene a self-executing treaty provision, it will apply international law, leaving aside the relevant national law (articles 93-94 of the Constitution). The only directly applicable article concerning minorities in the Dutch legal order is article 27 of the ICCPR.*

- B) *The implementation of this article has not resulted in the enactment of national law provisions. The Human Rights Committee has not adopted views under article 27 concerning the Netherlands. However, the courts have referred to article 27 in one or two cases.*
4. A) *Article 1 of the Constitution contains the principle of equality and the prohibition against discrimination on the grounds of religion, life-conviction, political opinion, race, gender, or other status. There has not been much case-law on the basis of this article because under Article 120 of the Constitution judges are not involved in deciding on the constitutionality of Acts of Parliament. Other (lower) legislative instruments may however be tested against constitutional provisions.*
- B) *The principle of positive discrimination is recognized in the Equal Treatment of Men and Women Act of 1980. This Act has led to a considerable amount of case-law regarding this subject. Recently a General Bill on Equal Treatment has been enacted which also recognises the principle of positive discrimination.*
- C) *Yes, there are several provisions in the penal code which protect minorities from different expressions of racial violence etc. Furthermore the recent General Act on Equal Treatment provides a new instrument for enforcement of equal treatment and non-discrimination in civil suits.*
5. A) *Article 6 of the Constitution enshrines the right of religious freedom and life-conviction. This provision applies equally to all religious minorities. The provision distinguishes between the exercise of this right inside buildings and enclosed places on the one hand and outside buildings and enclosed places on the other. Only the legislator is competent to impose limitations upon the former. In the second situation the legislator is empowered to delegate in order to protect certain interests. The Act on Public Demonstration regulates, among other matters, the right to exercise this fundamental right outside buildings and enclosed places. This Act grants specific powers of limitation to town councils and mayors.*
- B) *Yes, there is case-law regarding these issues.*

6. A)B) *Article 23 of the Constitution guarantees the freedom to provide education. This freedom is subject to legal limitations. The government has the right to supervise the provision of education in accordance with the rules laid down by or pursuant to an Act of Parliament and to set standards of competence and moral integrity for teachers according to the type of education indicated by Act of Parliament. A special feature of Article 23 is that it assumes as a matter of principle that State and denominational (mostly religious-based) education will be financed by the government on an equal footing. The latter have to apply the same quality standards as State schools. Requirements regarding educational standards are regulated by Act of Parliament, having due regard to the freedom of religious orientation. Thus, in setting standards for denominational schools the legislator must not interfere with their religious character.*
- C) *According to Dutch law in the educational field part of the curriculum may be taught in Frisian. Furthermore, the study of Frisian is optional in schools in the province called Friesland.*
- D) *No case-law has resulted from these provisions.*
7. A) *Cf. 6C.*
- B) *The law on Frisian Language only applies to official use and to use in the educational field.*
8. *No.*
9. *Dutch law does not contain any such permission or requirement. Nonetheless, several policy documents have stressed that the Netherlands has become a multicultural society, respecting values and rules of foreign origin. The Dutch judiciary tends to take such rules and values into account whenever they are invoked by the parties concerned..*
10. A) *The right of association is fully recognised in Article 9 of the Constitution. This right is however subject to limitations deemed desirable by the formal legislator.*
- B) *No.*

11. A)B) *Only in so far that the right to vote and to stand for election for the municipal council has also been granted to non-nationals.*
- C) *No.*
12. A)B)C) *In addition to the measures in the electoral field already mentioned above, central government has established a national consultation council in which all ethnic minority groups are represented. The council discusses all major policy initiatives and can make recommendations with regard to them.*
13. A)B) *No.*
14. A)B) *No.*
15. *At the moment no such special remedies exist.*

NORWAY

1. A) *The Norwegian Constitution has a specific provision, protecting the cultural identity of the Sami population (Article 110 a).*
- B) *No relevance.*
- C) *No.*
2. A) *The Sami minority is referred to - both in the Constitution and in the legislation - as the "Sami population".*
- B) *No, the texts does not define the Sami population in an exact way. The right to vote in the elections to the Sami Parliament is, however, carefully described in the respective law. In principle, non-citizens, who meet the other requirements in the legislation, are entitled to vote in these elections.*
- C) *The Sami population is both an ethnic, linguistic and partly religious minority.*

- D) *A formal recognition is not necessary. Membership depends totally on a person's free choice.*
- E) *I think it is fair to say both on an individual, as well as on a collective basis.*
- F) *No.*
3. A)B) *For the time being, the principle of "dualism" is governing the legal thinking, although the courts to a high degree make efforts to interpret the domestic legislation in conformity with the international commitments. When the new provision in the Constitution was elaborated, the international human rights law played an important role.*
In some years time, Norway will probably apply a more "monistic" system.
4. A) *The Norwegian Constitution does not explicitly recognise a principle of equality (although this principle is most certainly implied in the main principles on which the Constitution is based).*
- B) *Article 110 a is in itself a provision constituting a commitment to exercise positive discrimination vis-à-vis the Sami population.*
- C) *Yes.*
5. A) *The Constitution (Article 2) recognises the principle of freedom of religion. This covers all kind of minorities, irrespective of their beliefs.*
- B) *In principle yes, although they are of little practical importance.*
6. A) *No.*
- B) *The Sami population has the right to study the minority language, as well as to be taught in their own language (at the primary and secondary level).*
As for other minorities, the situation is different and more complicated to describe. Some of the minority groups are being taught in their mother tongue, the main part of the education is, however, carried out in Norwegian.
- C) *Not to my knowledge.*

7. A) *Not explicitly, although Article 110 a refers to the right to secure and develop i. a. the language.*
- B)C) *Not of relevance.*
8. *No.*
9. *No.*
10. *No, not in the Constitution.*
11. A)B)C) *Not in the general elections. The elections to the Sami Parliament is organised according to specific legislation.*
12. A)B) *Special efforts have been taken to make sure that the Sami Parliament is an active instrument for the Sami population.*
- C) *No.*
13. A)B) *No.*
14. *No.*
15. *No.*

POLAND

1. A) *The Constitution³ does not refer explicitly to the question of the unitary/multiethnic nature of the population.*

³ *Poland is still in the process of elaborating a new Constitution. With regard to individual rights and freedoms, Chapter Eight of the 1952 with amendments remains in force. This part of the autumn constitutional law is felt by politicians and specialists to be outdated. In the fall of 1992, the President of the State submitted a draft Charter on Rights and Freedoms to the Parliament which, when adopted, should have constitutional rank and replace the above-mentioned chapter eight. Simultaneously, seven draft constitutions have been submitted to the Constitutional Committee of the National Assembly (both chambers of Parliament). These drafts also contain chapters devoted to individual rights and freedoms. Considering that the constitutional law in this respect might be expected to be changed soon, by adopting either the mentioned Charter or the new Constitution, answers to the questionnaire shall refer not only to the binding Constitution but also to the expected solutions. In particular, the draft of the Charter is to be taken into account, which after the discussion so far seems to have a good chance of being adopted.*

- B) *The State is not organised on a federal or regional basis. The current discussions on the territorial structure of the State refer predominantly to economic and organisational aspects and not to "the heterogeneousness of the population", as mentioned in the second question.*
- C) *The Constitution does not explicitly put the State under an obligation to protect Polish minorities outside the territory of Poland. Art. 89 of Chapter Eight of the Constitution (a similar provision is contained in the draft Charter) reads: "Polish citizens staying abroad shall enjoy the protection of the Republic of Poland". Taking into account the definition of minorities (citizens of States they live in), one cannot apply this provision to their protection.*
2. A) *The term "minority" is not used in the Constitution yet. However, the draft Constitutions contain, as a rule, special provisions relating to the protection of minorities. This notion appears sporadically in the underconstitutional sources of law laws (e.g. 1991 and 1993 Electoral Laws - the last one: Journal of Laws 1993, No 45, Pos. 205; 1992 Ordonnance of the Ministry of Education concerning the organisation of education for maintaining the national, ethnic and linguistic identity of pupils who belong to national minorities - Journal of Laws 1992, No 34, Pos. 150).*
- B) *Neither the Constitution nor the laws contain a definition of minorities.*
- C) *The draft Constitutions relate to national, ethnic, linguistic and religious minorities. The previously above-mentioned Electoral Laws refer exclusively to national minorities. Similarly, the mentioned Ordonnance which speaks about the national, ethnic and linguistic identity only of pupils who belong to national minorities.*
- D) *Neither the Constitution nor the laws require or permit recognition of any minorities by the State. An individual's identification with a minority depends exclusively on his free choice.*
- E) *The binding Constitution and the draft Charter refer to the question of minorities only by laying down the principle of equality formulated "in individual terms". Some of the draft Constitutions speak, however, about the protection of minorities understood in the*

collective sense as well. Also the Electoral Law indicates a collective meaning of the term "national minority".

- F) *The membership of a minority cannot have an effect on the acquisition or loss of nationality nor on the exercise of political rights.*
3. A) *Poland is a party to most of the international human rights treaties as well as to the European Convention on Human Rights. According to prevailing opinion, treaties which were ratified without the consent of Parliament (under the 1952 Constitution prior to its amendment in 1989) are binding in the domestic legal order ex proprio vigore. To this extent, international treaties may be applied within the domestic legal order but it remains controversial which rank they should possess. This category embraces the majority of international human rights treaties, including both International Covenants. Treaties ratified with the consent of the Parliament, expressed by a statute, could be (according to prevailing opinion and the interpretation by the Supreme Court) applied directly in the Polish legal order with the rank of a statute. For example, the European Convention on Human Rights enjoys this status. The majority of the draft Constitutions lay down the principle of the superiority over statutes of international treaties ratified with parliamentary consent.*

Poland has also concluded with its neighbours a number of bilateral treaties on a friendly neighbourhood⁴, which contain inter alia exhaustive provisions relating to the protection of minorities. These provisions follow the concept of the minorities protection adopted in the CSCE Documents, particularly in the Copenhagen Document. The bilateral treaties were ratified with the consent of Parliament.

- B) *The need for the implementation of the treaties mentioned under "A" influenced both State's policy and law-making.*
- C) *The bilateral treaties (see: point "A") lay down that one of the principles of the good neighbourhood is recognition of minorities as a natural bridge between societies and their valuable contribution to the life of the community. Parties to the treaties condemn*

⁴ See inter alia: the Treaty with the Federal Republic of Germany - Journal of Laws 1992, No 14, Pos. 56; the Treaty with the Czech and Slovak Federal Republic - Journal of Laws 1992, No 59, Pos. 296; the Treaty with the Republic of Hungary - Journal of Laws 1992, No 59, Pos. 298.

totalitarianism, national and ethnic hatred, antisemitism, xenophobia, discrimination, as well as persecution for religious or political reasons. They commit themselves to respect the right of members of minorities, individually or collectively, to free expression, maintenance and development of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity without any attempt at forced assimilation, and the right to a full and effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before law. The State-Parties also commit themselves, in their bilateral relations, to protect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of the national minorities of the other Party and to establish conditions supporting such an identity. The bilateral treaties also specify the fundamental rights of minorities.

4. A) *Art. 67 of the binding Constitution (and art. 4 § 2 of the Charter) prohibits discrimination based inter alia on nationality, race or religion. Art. 81 provides for:*

"1. Citizens of the Republic of Poland, irrespective of nationality, race or religion, shall enjoy equal rights in all fields of public, political, economic, social and cultural life. Infringement of this principle by any direct or indirect privileges or restrictions of rights by reference to nationality, race or religion shall be punishable.

2. The spreading of hatred or contempt, the provocation of discord, or humiliation of man on account of national, racial or religious differences, shall be prohibited."

Art. 272 of the Penal Code reads:

Whoever publicly incites to discord on the basis of national, ethnic, racial or religious differences or publicly extols such discords, shall be punished with a term of imprisonment of between 6 months and 5 years.

Art. 273 of the Penal Code reads:

§ 1. Whoever commits an act specified in article [...] 272 by using the press or other mass media shall be punished with a term of imprisonment of between 1 and 10 years.

§ 2. Whoever, for the purpose of their dissemination, produces, stores, transports, transfers, or dispatches written, printed or other

subjects containing issues specified in art. [...] 272, shall be punished with a term of imprisonment of between 6 months and 5 years.

Art. 274 of the Penal Code reads:

§ 1. Whoever publicly insults, scoffs at or degrades a group of people or an individual person by reason of their or his/her national, ethnic or racial origin, shall be punished with a term of imprisonment not exceeding 3 years.

§ 2. Whoever commits an act of assault against a human being for a reason specified in § 1, shall be punished with a term of imprisonment of between 6 months and 5 years".

By virtue of the quoted art. 274 eight persons have been convicted in the years: 1986-1990.

B) The binding Constitution does not refer explicitly to positive discrimination (affirmative action). However, some of the draft Constitutions do. Positive discrimination as a concept relating to the protection of minorities is supported by prevailing opinion. The Ordonnance quoted under 2. A) is an example of a legal regulation establishing the obligation of the State to take affirmative action with regard to education in mother tongue.

C) See point "A". The victims can also base their claims in the horizontal dimension on the provisions of Civil Code.

5. A) Article 82 of the binding Constitution reads:

1. The Republic of Poland shall guarantee freedom of conscience and religion to its citizens. The Church and other religious organisations shall freely exercise their religious functions. Citizens shall not be prevented from taking part in religious activities and rites. No one may be compelled to participate in religious activities or rites.

2. The Church shall be separate from the State. The principles of the relationship between the State and Church, and the legal and property rights of religious organisations shall be defined by laws.

Article 8 of the draft Charter reads:

§ 1. Every one has the right to freedom of conscience and to a free choice of religion.

§ 2. Every one has the right to the freedom of exercising, both in public and in private, individually and collectively, his/her religious belief practices. The religious practices in public may be constrained by statute.

Freedom of religion is guaranteed by a number of statutes. The Statute on the guarantees of freedom of conscience and belief of 19.05.1989 (Journal of Laws 1989, No 29, Pos. 155) is the most important. According to its article 2 both Polish citizens (without any distinction) and foreigners may:

- establish churches and religious communities, be members of them and leave them,*
- participate in religious activities and rites,*
- manifest their religion and beliefs,*
- bring up children according to their convictions,*
- keep private matters related to their religion and belief,*
- maintain contacts with other members of the religious community, including participation in the activities of international religious organisations,*
- take advantage of the sources of information regarding religion,*
- produce and purchase objects needed for religious practices,*
- choose the status of priest or member of an order,*
- create and become members of lay-organisations in order to fulfil obligations stemming from their religion.*
- refrain from any religious activities and other forms of manifestation of one's beliefs.*

The mentioned provisions protect members of the Catholic Church, the strongest among religious communities in Poland (which according to accepted evaluations accounts for about 90 % of the population), members of other religious communities and non-believers as well. Despite this Statute, Parliament adopted statutes on the relationship of the State with all the major religious communities in Poland. They contained also relevant provisions from the point of view of the freedom of religion and belief as well as of the principle of non-discrimination whatever one's religion or belief. For instance, the Statute on the relationship of the State to the

Polish Orthodox Church, adopted in 1991 (Journal of Laws 1991, No 66, Pos. 287), lays down that the Church in its internal activities uses the orthodox-slavic language and the languages of its members.

- B) *The Constitutional Court considered in the nineties a question raised by the Commissioner for Citizens Rights as to whether the establishment of the opportunity for religious education in schools remained in conformity with the freedom of religion. A matter of concern was the situation of children belonging to religious minorities and children of non-believers. The Constitutional Court ruled that in principle the teaching of religion in schools does not contradict freedom of religion.*

A few cases concerning the alternative service of conscripts have been brought before the court in the last two years. Some of the conscripts based their claims for alternative service on their membership of religious communities. The courts refused to accept this motif in regard to the members of Catholic Church, stating that the Roman-Catholic religion does not prevent anyone from performing their military service.

6. A)B) *The Constitution does not contain any provisions specifically C)D)relating to the education for minorities. The Ordonnance referred to in point 2 A) establishes the framework for teaching in and of the language of minorities. Such teaching can take place in kindergartens and in schools of all levels and types. Provided there is a proper number of pupils who so wish wishing that (in primary schools -up to the eighth class - a minimum of 7 pupils in the class; in the secondary schools, a minimum of 14 pupils in the class), teaching takes place in the class, otherwise in interclass groups. If the number of interested pupils in the school is too small, interschool groups for the teaching of minorities' languages can be organised. The Ordonnance has been applied in practice but there is no case-law related thereto.*

It is to be pointed out that pursuant to the binding law members of minorities, equally with other citizens, may run private schools.

7. A)B)C) *Neither the Constitution, nor the statutes contain provisions relating to the official use of minorities' languages. But, the bilateral treaties with neighbours do (see: point 3 A)). For instance, they establish the right of the respective minorities to the free use of their mother language in public and private life, the right to have access to information in their mother language, and to disseminate and exchange such information. They also grant the right of persons*

belonging to minorities to use their names in the mother tongue. There is no case-law in this respect.

8. *There are no particular legal rules relating to minorities as far as the press, theatre, cinema, radio, television or other media are concerned. Respective legal regulations are, however, liberal, and minorities take advantage of this.*
9. *The binding law does not contain any specific rules regarding to certain minorities only.*
10. A) *The right of association of persons belonging to minorities is based on general constitutional and statutory provisions relating to the right of association which are interpreted as a part of personal freedom. On the basis of these rules, the right extends across national borders.*

B) *Political parties can be established exclusively by Polish citizens. They cannot receive any financial support from abroad. The Statute on political parties does not refer specifically to the situation of minorities or persons belonging to them.*
11. A) *The desire to provide minorities with equal chances in general elections was the motivation behind the following special provisions:*
 - *to register a country list, the electoral committee of a minority has to register 5 district lists instead of registering half of the districts, which is required from other electoral committees,*
 - *the electoral committee of a minority can declare before the elections that it wishes to be relieved of one of the generally binding limits imposed on the electoral committees: the committee of a minority can be relieved of the threshold of votes which is required if an electoral committee should get mandates from the district lists (5 percent of votes country-wide) or of the threshold of votes which is required if an electoral committee should get mandates from the country list (7 percent of votes country-wide).⁵*
B) *These privileged conditions have been created for the national minorities. The fact that a minority is confined to a particular area or scattered throughout the country is irrelevant.*

⁵ A lowering of electoral criteria (they differed to a certain extent from the current solution) helped the German minority to gain 7 mandates in the Parliament of the last term.

C) -

12. A)B)C) *In spite of the solutions adopted in the Electoral Law (see: point 11)*

Polish law does not establish any special rules relating to minorities' participation in political life. There is also no procedure concerning an official recognition of minorities' associations giving them public prerogatives.

The bilateral treaties (see point 3 A)) speak about the right of minorities to establish their own organisations and associations and to participate in international non-governmental organisations.

13. A)B) *Neither the Constitution nor the statutes impose a special duty of loyalty or fidelity on persons belonging to minorities.*

14. A)B) *The situation of the so called sub-minorities is not dealt with by Polish law separately. It seems that general rules are to be applied in such a case.*

15. *In order to support the work of State administration with regard to minorities' protection, a Commission on National Minorities was established as a consultative body of the Council of Ministers. Its main tasks are:*

- *the elaboration of the governmental programme in favour of national and ethnic minorities,*
- *the formulation of assessments and proposals concerning the implementation of rights and claims of national and ethnic minorities,*
- *the formulation of assessments and motions concerning the efficiency of measures preventing violations of rights of national and ethnic minorities and initiation of measures aiming at combating such violations,*
- *the popularisation of minorities' related issues and minorities' culture.*

Both chambers of the Parliament have established committees dealing with minorities' matters. They cooperate with minorities. Members of minorities and their organisations can also contact members of Parliament, in particular the mentioned committees, and submit complaints and proposals to them in the framework of legally established contacts between voters and members of Parliament.

Minorities and their members can also submit complaints to the Commissioner for Civic Rights who takes care of the implementation of civic rights and freedoms.

PORTUGAL

1. A) *La Constitution portugaise dispose que "sont citoyens portugais tous ceux qui sont considérés comme tels par la loi ou par une convention internationale" (article 4). La loi de la nationalité (Loi 37/81, du 3 octobre), où se trouvent établis les critères pour la détermination de la citoyenneté portugaise, ne contient à son tour aucune mention d'éléments de nature ethnique, religieuse ou linguistique qui puissent être à la base de cette même détermination.*

*Il faudra en outre mentionner que l'article 26 de la Constitution reconnaît à tous, sans distinction aucune, le **droit à la citoyenneté**, autrement dit, le droit d'acquérir la qualité de citoyen portugais pourvu que soient remplies les conditions requises par la loi.*

Par ailleurs, d'après l'article 13, qui établit le principe essentiel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, "nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou exempté d'un devoir en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son lieu d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique ou de sa condition sociale".

- B) *Dans son article 6, la Constitution définit l'Etat portugais comme un Etat **unitaire** - cette caractéristique doit néanmoins se conjuguer avec les principes tant de l'autonomie locale et régionale que de la décentralisation démocratique de l'administration publique.*

Le principe de l'autonomie régionale a entraîné la consécration, par la Constitution, des régions autonomes (les archipels des Açores et Madère), douées d'organes législatifs et exécutifs qui leur sont propres.

La raison d'être de l'autonomie reconnue à ces deux parties du territoire portugais se trouve essentiellement dans leur séparation

géographique du reste du territoire national et non pas dans une quelconque rupture de l'homogénéité de la population portugaise en général, du point de vue linguistique, ethnique ou religieux.

C) *L'article 14 de la Constitution énonce un principe général ayant trait à la protection des citoyens portugais séjournant ou résidant à l'étranger. Ce principe est développé par la législation interne ainsi que par d'autres principes constitutionnels, notamment celui qui assure aux enfants des émigrants portugais l'apprentissage de la langue portugaise et l'accès à la culture portugaise (article 74, paragraphe 3, alinéa h).*

2. A)B)C) *Le terme "**minorité**", au sens de minorité ethnique, religieuse ou linguistique, n'est employé dans aucun des 298 articles de la Constitution portugaise. De plus, outre l'absence de législation d'ordre général ayant pour objectif principal protection des minorités, il existe peu de dispositions législatives d'origine interne qui contiennent ce terme. Mais nous pouvons mentionner quelques exceptions :*

- *La Résolution 38/93 du Conseil des Ministres du 8 avril, par laquelle furent approuvées des mesures en faveur des émigrants et des **minorités ethniques** ;*
- *La Loi 87/88 du 30 juillet, relative à l'exercice de l'activité de radiodiffusion, selon laquelle le but spécifique du service public de radiodiffusion est de promouvoir la création de programmes pédagogiques d'information et de formation en faveur des **minorités culturelles**; la loi qui réglemente le régime de l'activité de télévision (Loi 58/90 du 7 septembre) contient une disposition à tous égards analogue.*
- *La Résolution du Conseil des Ministres qui créa le "Programme Enseignement pour Tous" (Résolution 29/91 du 16 mai) en vue d'assurer la scolarité obligatoire et de rendre l'enseignement secondaire accessible à tous , énonce comme l'un de ses objectifs celui de promouvoir l'adoption de mesures d'intervention orientées vers la réussite scolaire des élèves qui ont des besoins particuliers en matière d'enseignement, notamment ceux qui appartiennent à des **minorités ethniques et linguistiques** ;*

- *L'Arrêté ministériel 63/91 du 13 mars, portant création du Secrétariat coordinateur des programmes d'éducation multiculturelle, auquel sont assignées les tâches de coordonner, d'encourager et de promouvoir, dans le domaine du système éducatif, les programmes et les actions qui visent l'éducation pour les valeurs de l'amitié, de la tolérance, du dialogue et de la solidarité entre **différents peuples, ethnies et cultures**.*

*Aucun des textes précités ne contient une définition des **minorités**.*

En ce qui concerne la jurisprudence soit du Tribunal constitutionnel soit des tribunaux communs, parmi leurs décisions connues ayant trait à des aspects se rapportant à la discrimination en raison de la race, de la langue ou confession religieuse, aucune n'utilise ce concept ni n'en donne définition.

D) *Non.*

E) *Dans tous les textes mentionnés au point 2. A., on trouve une approche des minorités comme des groupes qui méritent, en tant que tels, des actions positives tenant compte de leur dimension collective. Ceci, évidemment, sans préjudice de la protection dont bénéficie, sur le plan individuel, chacun des membres de ces minorités, eu égard à l'application concrète du principe fondamental de l'égalité devant la loi, tel qu'il est énoncé à l'article 13 de la Constitution.*

F) *Non. Les critères qui déterminent l'acquisition ou la perte de la nationalité, ainsi que l'exercice des droits politiques, sont objectifs et ne tiennent pas compte de la qualité de membre d'un groupe quel qu'il soit.*

3. A) *Oui. Le Portugal a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention relative aux droits de l'enfant.*

En ce qui concerne le rang de ces conventions dans la hiérarchie des sources de droit applicables au niveau national, voir la réponse du Portugal au questionnaire sur les apports entre le droit interne et le droit international (CDL (92)35 Addendum II). Rappelons donc,

quoique d'une façon succincte, ce qui fut dit au sujet des rapports entre le droit interne et les normes figurant dans des traités ou accords internationaux:

"à la lumière de la Constitution, les traités et accords internationaux auront une valeur supralégale, ne pouvant pas être mis en cause par une loi postérieure, mais ils auront toujours, en toute circonstance, une valeur infraconstitutionnelle".

B) La mise en oeuvre de ces conventions n'a jusqu'à présent débouché sur aucun cas de jurisprudence ayant directement trait aux questions touchant la protection des minorités.

4. A) Le principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi (article 13 de la Constitution) détermine expressément que nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou exempté d'un devoir en raison notamment de sa race, de sa langue ou de sa religion.

Un arrêt du Tribunal constitutionnel illustrant cette interdiction de toute forme de discrimination, a déclaré inconstitutionnelle une norme qui figurait au Règlement de la "Guarda Nacional Republicana" (un corps spécial de troupes ayant spécialement pour but la sûreté, le maintien de l'ordre public, la protection et la défense des populations) et se rapportait indirectement aux populations gitanes, du fait que cette norme là permettait "les perquisitions pendant la nuit et sans mandat délivré par l'autorité judiciaire compétente dans les chariots, roulottes ou tentes des nomades". Le Tribunal a estimé que ces lieux sont assimilés à la notion de domicile consacrée par la loi et, que dès lors, le Règlement mis en cause portait atteinte à l'article 34 de la Constitution qui consacre le principe de l'inviolabilité du domicile et interdit l'entrée au domicile des citoyens contre leur volonté, sans un mandat délivré par l'autorité judiciaire compétente, ou pendant la nuit. Le Tribunal a également reconnu qu'en établissant des normes portant sur un régime policier spécial orienté vers des individus appartenant à l'ethnie gitane, on enfreignait le principe constitutionnel d'égalité.

B) Bien que certains de ses articles prévoient des mesures compensatrices de la situation d'inégalité de certaines catégories de personnes (les orphelins et les enfants abandonnés, art. 69, par. 2 ; les jeunes travailleurs, art. 70, par. 1er ; les travailleurs féminins, art. 68, par. 3), la Constitution n'établit aucune forme de

discrimination positive au profit de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

Toutefois, les dispositions législatives citées au point 2 révèlent le souci des autorités publiques d'assurer une protection particulière qu'il faudra accorder à des personnes appartenant à l'une des minorités y mentionnées.

- C) *L'article 189 du Code Pénal punit "la diffusion d'idées incitant à la discrimination raciale ou à l'encouragement à toute activité de nature raciste, soit par la défense de ces idées, soit par la participation à des organisations qui les défendent, soit par l'appui assuré à toute activité de nature raciste, y compris leur financement".*

Etant donné l'importance de cette norme dans le contexte de la protection de groupes minoritaires, il convient de reproduire son libellé :

Article 189

(Génocide et discrimination raciale)

1. *Celui qui, dans le but d'anéantir, en tout ou en partie, une communauté ou un groupe national, ethnique, racial, religieux ou social, commet un ou plusieurs des actes suivants :*

- a) *homicide des membres de la communauté ou du groupe ;*
- b) *atteinte grave à l'intégrité physique ou psychique des membres de la communauté ou du groupe ;*
- c) *soumission de la communauté ou du groupe à des conditions de vie ou à des traitements inhumains, qui soient de nature à provoquer l'anéantissement de la communauté ou du groupe ;*
- d) *transfèrement violent d'enfants vers une autre communauté ou un autre groupe ;*

sera puni d'une peine privative de liberté de dix à vingt-cinq ans.

2. *Est puni d'une peine privative de liberté d'un à cinq ans celui qui, dans une réunion publique, par diffusion d'écrits ou par tout moyen de communication de masse :*

- a) *diffame ou injurie une personne ou un groupe de personnes ou les expose au mépris public en raison de leur race, de leur couleur ou origine ethnique ;*
- b) *provoque des actes de violence contre une personne ou groupe de personnes d'une autre race, d'une autre couleur ou origine ethnique.*

3. *Est puni d'une peine privative de liberté de deux à huit ans celui qui :*

- a) *fonde ou constitue des organisations ou même des activités de propagande organisée incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales ou les encouragent ;*
- b) *participe aux organisations ou activités visées par l'alinéa précédent ou donne assistance à des activités racistes, y compris leur financement.*

5. A) *La Constitution établit, dans son article 41, le principe de l'inviolabilité de la liberté de conscience, de religion et de culte.*

De même, la Constitution garantit, en tant que corollaire de ce principe, non seulement l'interdiction, sous quelque forme que ce soit, de toute persécution ou discrimination fondée sur des considérations religieuses, mais aussi le droit de chacun à la protection de ses convictions religieuses.

Elle énonce en outre le principe fondamental de la séparation des églises et de l'Etat, assure la liberté d'enseignement de toute religion ainsi que l'accès aux mass média pour la divulgation de croyances.

Ce principe constitutionnel est développé dans de nombreuses législations particulières. En effet, il convient à cet égard de signaler l'existence d'une réglementation spécifique concrétisant le principe de la liberté de religion et de culte, notamment au sein des forces armées (Décret-loi 93/91 du 26 février), des établissements tutélaires de mineurs (Décret-loi 345/85 du 23 août), dans le domaine de l'éducation (Arrêté ministériel n° 104/89 du 16 novembre) et des moyens d'information appartenant au secteur public (Loi 58/90 portant sur le régime de l'activité de télévision).

B) *Au Portugal, les médias ont rapporté des initiatives, organisées par des membres de confessions religieuses minoritaires, visant à attirer*

l'attention sur le maintien de privilèges octroyés par la loi ou pratique administrative à une (des) confession(s) religieuse(s) déterminée(s), ce qui violerait le principe constitutionnel de non-discrimination en fonction de la religion. On ne connaît toutefois aucune jurisprudence qui se soit prononcée au sujet des difficultés rencontrées par une minorité quelle qu'elle soit.

6. A)B)C) *Aux termes de la Constitution, tous ont droit à l'enseignement, lequel doit contribuer à surmonter les inégalités économiques, sociales et culturelles, permettre aux citoyens de participer démocratiquement à une société libre, ainsi que promouvoir la compréhension mutuelle, la tolérance et l'esprit de solidarité (article 74). Ce principe constitutionnel d'égalité au trait de l'accès à l'enseignement est à son tour développé par la Loi de Bases du Système Educatif (Loi 46/86 du 14 octobre).*

Les trois textes légaux mentionnés au point 2 - Résolution 38/93 du Conseil des Ministres sur les mesures d'appui aux émigrants et aux minorités ethniques, Résolution 29/91 du Conseil des Ministres créant le Programme Enseignement pour tous et Arrêté ministériel 63/91 portant création du Secrétariat Coordinateur des Programmes d'Education Multiculturelle - contiennent des références directes à des actions positives qui ont pour but l'éducation d'enfants ou d'élèves appartenant à des communautés ethniques ou linguistiques minoritaires.

- D) *Il n'existe aucune jurisprudence nationale en matière de protection des minorités dans le domaine de l'enseignement.*

7. *L'uniformité linguistique que l'on vérifie dans l'ensemble du territoire portugais ne connaît qu'une exception : l'utilisation du "mirandês", un dialecte du nord-est du pays - région de Miranda do Douro - qui n'est aujourd'hui parlé, parallèlement au Portugais, que par quelques centaines de personnes. C'est pourquoi, il n'a pas paru nécessaire d'inscrire dans la Constitution l'utilisation du Portugais comme langue officielle unique. Quoiqu'il en soit, l'alinéa f) de l'article 9 de la Constitution établit comme l'une des tâches primordiales de l'Etat celle d'"assurer l'enseignement et la valorisation permanente, défendre l'usage de la langue portugaise et promouvoir sa diffusion internationale".*

A Macao, territoire encore sous administration portugaise, l'emploi de la langue chinoise est officiellement reconnu. En fait, par le biais

du Décret-loi 455/91 du 31 décembre, le chinois jouit à Macao d'un statut officiel, lui étant accordée la même valeur juridique que celle qui est reconnue à la langue portugaise.

8. *Oui. Voir réponse à la question 2 : il existe deux textes législatifs, en matière des médias appartenant au secteur public (télévision et radiodiffusion), qui contiennent des dispositions visant à promouvoir la création de programmes adressés à des groupes minoritaires en particulier.*

9. *Non.*

10. *La liberté d'association, telle qu'elle se trouve reconnue dans la Constitution et développée par la loi, concerne tous les citoyens sans aucune distinction, rien n'étant stipulé quant à l'association de personnes appartenant à des minorités. Il faudra, à cet égard, ajouter que la loi 4/71 du 21 août, qui promulgue les bases relatives à la liberté religieuse, dispose que les confessions religieuses peuvent obtenir une reconnaissance qui entraîne l'attribution de personnalité juridique à l'organisation rassemblant l'ensemble des croyants de cette confession.*

Il n'existe, d'autre part, aucune règle spécifique ayant trait à la constitution de partis représentatifs de groupes minoritaires.

Il importe toutefois de noter qu'aux termes de la Constitution "les partis politiques ne peuvent, sans préjudice de la philosophie ou de l'idéologie qui inspire leur programme, user d'une appellation contenant des expressions qui évoquent directement une religion ou une église, ni d'emblèmes pouvant être confondus avec des symboles nationaux ou religieux" (article 51, par. 3).

11. *Non.*

12. *Non.*

13. *Non.*

14. *Non.*

15. *Non.*

ROUMANIE

Précision

Dans le titre du Questionnaire, ainsi que dans le texte de certaines questions, on utilise l'expression "droits des minorités" qui n'est pas consacrée dans le droit international.

Par la suite, la réponse roumaine au Questionnaire se réfère en exclusivité aux droits des personnes appartenant à des minorités, en tant que droits strictement individuels.

1. A) *Constitution, art. 1, par. 1: "La Roumanie est un Etat national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible".*
- B) *-*
- C) *Non.*
Constitution, art. 7: "L'Etat soutient le resserrement des liaisons avec les roumains vivant au-delà des frontières du pays et agit pour préserver, développer et exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, avec le respect de la législation de l'Etat dont ils sont les citoyens."
2. A) *Le terme "minorité" (ou un terme équivalent) en tant que tel (minorité = entité) n'est pas utilisé dans la Constitution ou dans la loi.*

a) La Constitution utilise l'expression "personnes appartenant aux minorités nationales" (art. 6, art. 32 par. 3) ou "citoyens appartenant aux minorités nationales" (art. 59 par. 2, art. 127 par. 2).

b) La Loi de l'administration publique locale - Loi n° 69 du 26 novembre 1991 (art. 30 alinéa 3, art. 54 alinéa 2) ainsi que la Loi pour l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat - Loi n° 68 du 15 juillet 1992 (art. 4 alinéa 1-4) utilisent l'expression "citoyens appartenant aux minorités nationales").
- B) *-*

- C) *Sont visées les personnes appartenant à des minorités nationales en liaison avec l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de ces personnes.*

La Constitution ne permet pas la reconnaissance par l'Etat de minorités en tant que telles, c'est à dire en tant qu'entités.

- D) *Conformément à la Constitution, l'Etat reconnaît et garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse" (art. 6 par. 1). De cette manière est prévue la reconnaissance par l'Etat de l'existence sur son territoire des personnes appartenant à des minorités (toutes les minorités).*

L'appartenance ou la non-appartenance d'un individu à une minorité dépend toujours de son libre choix.

- E) *La problématique des minorités est envisagée en termes strictement individuels (personnes appartenant à des minorités).*

- F) *Non.*

3. A) *Constitution, art. 11, par. 2): "Les traités ratifiés par le Parlement, conformément à la loi, font partie du droit interne".*

Etant donné que la ratification est faite par une loi, les instruments internationaux ont le même rang dans la hiérarchie des normes que les lois.

Constitution, art. 20, par. 1 et 2: "Les dispositions constitutionnelles portant sur les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec les pactes et les autres traités auxquels la Roumanie est partie.

"S'il y a des non-concordances entre les pactes et les traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme, auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, les réglementations internationales ont la primauté".

- B) *Non.*

4. A) *Constitution, art. 4, par. 2: "La Roumanie est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens, sans distinction de race, (...), d'origine ethnique, de langue, de religion," (...).*

Constitution, art. 16, par.1^{er}: "Les citoyens sont égaux devant la loi et les autorités publiques, sans privilèges et sans discriminations."

B) *Non.*

C) *Constitution, art. 30, par. 7: "Sont interdites par la loi la diffamation du pays et de la nation, l'exhortation (...) à la haine nationale, raciale (...) ou religieuse, l'incitation à la discrimination, au séparatisme territorial ou à la violence publique" (...).*

5. A) *Constitution, art. 29: "La liberté de pensée et d'opinion, ainsi que la liberté de religion ne peuvent être limitées aucunement. Nul ne peut être contraint à adopter une opinion ou à adhérer à une religion qui soient contraires à ses convictions.*

"La liberté de conscience est garantie; elle doit se manifester dans un esprit de tolérance et de respect réciproque.

"Les cultes religieux sont libres et ils s'organisent conformément à leurs propres statuts, dans les conditions de la loi.

"Dans les relations entre les cultes sont interdites toutes formes, tous moyens, actes ou actions de discorde religieuse.

"Les cultes religieux sont autonomes par rapport à l'Etat et jouissent de son soutien, y inclus par les facilités créées pour donner assistance religieuse dans l'armée, dans les hôpitaux, dans les établissements pénitentiaires, dans les asiles et dans les orphelinats.

"Les parents ou les tuteurs ont le droit d'assurer, en accord avec leurs propres convictions, l'éducation des enfants mineurs dont la responsabilité leur incombe."

B) -

6. A) *Constitution, art. 32, par. 3, 4 et 7: "Le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leur langue maternelle et le droit de pouvoir être instruites dans cette langue*

sont garantis: les modalités de l'exercice de ces droits sont déterminées par la loi.

"L'enseignement public est gratuit, conformément à la loi.

"L'Etat assure la liberté de l'enseignement religieux, d'accord avec les nécessités spécifiques de chaque culte. Dans les écoles publiques, l'enseignement religieux est organisé et garanti par la loi."

B)C) Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'étudier et de s'instruire dans leur langue maternelle pour toutes les formes d'enseignement.

Dans les localités où habitent également des personnes appartenant à des minorités nationales peuvent fonctionner des jardins d'enfants, des écoles primaires, des gymnases, des lycées, des écoles normales, des sections, des classes ou des groupes où l'enseignement est dispensé dans la langue maternelle de ces personnes.

L'établissement de ces institutions scolaires, sections, classes ou groupes est effectué par les inspectorats scolaires en fonction de sollicitations et du poids de la population scolaire minoritaire en zone.

L'histoire et la géographie de la Roumanie seront enseignées en roumain.

Dans l'enseignement supérieur seront organisées des groupes, des années ou des sections où l'enseignement sera dispensé dans la langue maternelle des personnes appartenant à des minorités pour former le personnel nécessaire dans l'activité didactique, culturelle et artistique.

Les jeunes appartenant à des minorités nationales, doivent connaître la langue roumaine, les conditions nécessaires étant assurées.

La langue et la littérature roumaines sont une épreuve obligatoire pour le concours d'admission dans l'enseignement lycée et à l'examen de baccalauréat.

Pour les jeunes provenant des minorités nationales qui ont opté de fréquenter des classes où l'enseignement est dispensé en roumain,

sont assurées, sur leur demande, les conditions pour apprendre et étudier leur langue maternelle.

Aux concours d'admission dans l'enseignement dans tous les degrés d'enseignement, les candidats provenant des minorités nationales peuvent soutenir les épreuves dans leur langue maternelle aux disciplines qu'ils ont étudié en cette langue.

(Décision du Gouvernement n ° 283 du 21 juin 1993 sur certaines mesures concernant le déroulement de l'enseignement dans l'année scolaire (universitaire) 1993/1994, art. 59 - 63).

D) -

7. A) *Constitution, art. 13: "En Roumanie, la langue officielle est la langue roumaine."*

B) *La procédure judiciaire se déroule en langue roumaine.*

Constitution, art. 127, par. 1 et 2: "Les citoyens appartenant aux minorités nationales ainsi que les personnes ne comprenant pas ou ne parlant pas la langue roumaine ont le droit de prendre connaissance de tous les actes et les documents du dossier, de parler en instance et de déposer des conclusions, par l'intermédiaire d'un interprète; dans les causes pénales ce droit est assuré gratuitement."

C) -

8. -

9. *Non.*

10. A) *Le droit fondamental d'association, pleinement reconnu par la loi fondamentale, s'applique également aux personnes appartenant à des minorités.*

Constitution, art. 37, par. 1 et 2: "Les citoyens peuvent s'associer librement en partis politiques, en syndicats et en d'autres formes d'association.

"Les partis ou les organisations qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels."

B) Non.

11. A)B) *Constitution, art. 59 par. 2: "Les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales, lesquelles ne réunissent pas aux élections le nombre de votes nécessaires pour être représentées au Parlement, ont droit à un siège de député chacune, dans les conditions de la loi électorale. Les citoyens d'une minorité nationale peuvent être représentés uniquement par une seule organisation."*

Loi n° 68 du 15 juillet 1992 pour l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat, art. 4:

1) *"Les organisations des citoyens appartenant à une minorité nationale, légalement constituées, lesquelles n'ont pas obtenu aux élections au moins un siège de député ou de sénateur, ont le droit toutes ensemble, conformément à l'article 59, alinéa (2) de la Constitution, à un siège de député, si elles ont obtenu, dans le pays entier, un nombre de suffrages égal au moins à 5 p. 100 du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député.*

2) *"Les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales participant aux élections sont assimilées, du point de vue juridique, aux partis politiques, pour ce qui est des opérations électorales.*

3) *"Bénéficient également des dispositions de l'alinéa (1^{er}) les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales qui ont participé aux élections sur la liste commune de ces organisations; dans ce cas, si aucun des candidats inscrits sur la liste commune n'a été élu, on attribuera à toutes les organisations ayant proposé la liste un siège de député, en observant dispositions de l'alinéa (1^{er}).*

4) *"Les dispositions de l'alinéa (3) ne seront pas appliquées à l'organisation des citoyens appartenant aux minorités nationales ayant participé aux élections sur liste commune avec un parti politique ou une autre formation politique ou sur des listes communes, conformément à l'alinéa (3), aussi bien que sur leurs propres listes.*

5) *"Le siège de député réparti conformément à l'alinéa (1^{er}) ou (3) sera attribué en outre du nombre total de députés résulté de la norme de représentation."*

C) *Non.*

12. A)B) *Voir supra 11. A) et B)*

La création du Conseil pour les minorités nationales, organisme consultatif du Gouvernement de la Roumanie.

(Décision du Gouvernement n ° 137 du 6 avril 1993 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil pour les minorités nationales).

C) *-*

13. A)B) *Non. Constitution, art. 50, par. 1: Tous les citoyens roumains, y compris ceux appartenant à des minorités nationales, ont le même devoir de fidélité sacrée envers la Roumanie.*

14. A)B) *Voir supra 4. A) ainsi que:*

Constitution, art. 54: "Les citoyens roumains, les citoyens étrangers et les apatrides doivent exercer leurs droits et leurs libertés constitutionnels de bonne foi, sans violer les droits et les libertés d'autrui."

Constitution, art. 6, par. 2: "Les mesures de protection prises par l'Etat pour la conservation, le développement et l'expression de l'identité (ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse) des personnes appartenant aux minorités nationales, doivent être conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination par rapport aux autres citoyens roumains."

15. *Non.*

RUSSIE

1. A) *La Constitution de la Fédération de Russie ne comporte pas une mention du caractère "unitaire" et "homogène" tant de la population que de l'Etat national. Elle contient les mentions "le peuple", "les peuples", "le peuple multinational", "le peuple national" (aux articles 3, 5, 9, 19, 26, 29, 69, 71 (alinéa c), 72 (alinéa b), 82, 135) qui mettent en lumière la composition ethnique, multi-ethnique, multilingue et multinationale de la population de la Fédération de Russie.*

B) *La Russie est un Etat fédéral ayant une structure régionale reflétant la composition multinationale de sa population du point de vue ethnique, linguistique et religieux. Au cours des dernières années, on a adopté des lois sur l'élévation du statut étatique et juridique des formations autonomes. L'article 5 de la Constitution de la Fédération de Russie établit l'égalité en droits de tous les sujets de la Fédération de Russie.*

Une partie des sujets de la Fédération de Russie sont des formations nationales étatiques (les républiques) et nationales territoriales (la région autonome, les arrondissements autonomes). Conformément à l'article 65 de la Constitution de la Fédération de Russie, cette dernière compte actuellement 89 sujets : 21 républiques, 6 territoires, 49 régions, une région autonome, 10 arrondissements autonomes et deux villes d'importance fédérale. La population qui habite dans les formations nationales étatiques, nationales territoriales et administratives territoriales possède sa confession, se sert librement de sa langue maternelle et de la langue de la communication entre nationalités.

Les lois des républiques de Bouriatie et de Carélie prévoient la possibilité de la création, dans les lieux d'habitation compacte des petits peuples, des régions nationales, des bourgs et des colonies ruraux nationaux. Dans le message du Président de la Fédération de Russie à l'Assemblée Fédérale "Sur le renforcement de l'Etat de Russie" du 24 février 1994, la tâche a été fixée d'élaborer un projet de loi fédérale sur le statut des conseils nationaux, des régions, des arrondissements et des colonies et sur l'autonomie nationale culturelle.

C) *Cette question comporte deux aspects :*

a) la protection des intérêts des minorités sur le territoire de l'Etat quel que soit le lieu d'habitation ou de séjour ;

b) la protection des intérêts des citoyens de l'Etat à l'extérieur de son territoire.

Le chapitre 2 de la Constitution de la fédération de Russie établit un système de droits et de libertés de l'homme et du citoyen de la Fédération de Russie dont jouissent tous ses citoyens quelles que soit leurs nationalité, origine raciale et lieu d'habitation. Selon l'article 2 de la Loi "Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie", la citoyenneté est égale indépendamment des motifs de son acquisition. Le paragraphe 2 de l'article 61 de la Constitution de la Fédération de Russie stipule : "la Fédération de Russie garantit à ses citoyens la défense et la protection hors de ses frontières".

Par conséquent, la Constitution de la Fédération de Russie et la Loi sur la citoyenneté chargent l'Etat de la défense des intérêts de chaque citoyen sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie ainsi que hors de ses frontières.

- 2. A) Dans la Constitution de la Fédération de Russie, on emploie les termes : "les peuples autochtones peu nombreux" (art. 69), "les minorités nationales" (art. 71, alinéa c, art. 72, alinéa b ; "les communautés ethniques peu nombreuses" (art. 72, alinéa 1). Une série de lois de la Fédération de Russie emploient aussi les termes "les groupes ethniques", "les peuples peu nombreux du Nord".*
- B) La Constitution de la Fédération de Russie ne contient pas leur définition précise. Cependant, dans le contexte des articles correspondants de la Constitution de la Fédération de Russie les termes "les peuples peu nombreux", "les minorités nationales", "les communautés ethniques" impliquent aussi bien la citoyenneté de l'Etat donné qu'une présence durable de la population sur le territoire national.*
- C) Pour les minorités nationales ou les peuples peu nombreux, les particularités (les différences) ethniques, linguistiques et religieuses sont caractéristiques. La plupart d'entre eux n'appartient pas à une religion quelconque mais garde des rites du culte religieux.*
- D) Dans la Fédération de Russie, on reconnaît sur le plan constitutionnel et législatif toutes les minorités nationales. Leur établissement dans telle ou telle région est une condition indispensable d'une telle reconnaissance. L'appartenance de*

l'individu à une minorité nationale est déterminée par les autorités conformément à son appartenance ethnique et linguistique. En outre, l'article 26 de la Constitution de la Fédération de Russie dispose : "Chacun a le droit de déterminer et de mentionner son appartenance nationale. Personne ne peut être contraint de déterminer et de mentionner son appartenance nationale". De cette disposition découle la possibilité d'une solution libre et indépendante par l'individu de la question de son appartenance à une minorité nationale quelconque.

E) La problématique des minorités est généralement traitée dans la Constitution et les lois de la Fédération de Russie dans son ensemble. On adopte également des lois sur certains groupes de minorités, notamment sur les peuples du Nord.

F) Selon la Constitution de la Fédération de Russie et la Loi "Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie" du 28 novembre 1991, l'appartenance à une minorité n'a pas une incidence sur l'acquisition ou la perte de la nationalité et l'exercice des droits politiques. Le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution de la Fédération de Russie et le premier paragraphe de l'article 1 de la loi susmentionnée fixent le droit de chaque personne à la citoyenneté dans la Fédération de Russie, qui est unique et égale indépendamment des motifs de son acquisition. Le deuxième alinéa de l'article 6 de la Constitution stipule : "Chaque citoyen de la Fédération de Russie possède sur son territoire tous les droits et libertés et est tenu par des obligations égales, prévues par la Constitution de la Fédération de Russie".

3. A) La Fédération de Russie a conclu 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.

Le rang des normes des traités internationaux et du droit interne, prévoyant la protection des droits des minorités, est établi à l'article 69 de la Constitution de la Fédération de Russie : "La Fédération de Russie garantit les droits des peuples autochtones peu nombreux, conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et aux traités internationaux de la Fédération de Russie". Cet article est dérivé des dispositions générales de la Constitution de la Fédération de Russie selon lesquelles les principes et normes universellement reconnus du droit international et les

traités internationaux de la Fédération de Russie font partie intégrante de son système juridique (alinéa 4 de l'article 15, alinéa 1 de l'article 17).

- B) *Par exemple, l'article 14 du Traité d'amitié, de coopération et d'entraide mutuelle entre la Russie et le Kazakhstan du 25 mai 1992 prévoit l'engagement des parties de contribuer au développement et d'assurer la protection de l'originalité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et de créer des conditions pour l'encouragement de cette originalité.*

Les engagements de ce genre sont exposés de façon plus détaillée à l'article 7 du Traité sur les fondements des rapports entre Etats, l'amitié et la coopération entre la Russie et l'Ouzbékistan du 30 mai 1992, dans l'introduction duquel les parties confirment que "le respect des droits des personnes appartenant aux minorités nationales en tant que partie des droits de l'homme universellement reconnus, est un facteur important de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie" dans les deux Etats.

En outre, les engagements pris par l'Etat prédécesseur dans le cadre du processus pan-européen ont passé à la Russie en qualité de successeur en droits.

4. A) *Le principe constitutionnel de l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment de sa race, de sa nationalité, de sa langue, de son origine sociale, de sa situation patrimoniale et professionnelle, du lieu de sa résidence, de son attitude à l'égard de la religion, de ses convictions, de son appartenance à des associations publiques, ainsi que d'autres considérations, est consacré aux articles 6 et 19 de la Constitution de la Fédération de Russie. En outre, la régulation et la protection des droits des minorités nationales relèvent de la compétence de la Fédération de Russie (alinéa c de l'article 71 de la Constitution de la Fédération de Russie) ; mais "la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen", "la protection des droits des minorités nationales", "la protection du milieu d'habitation habituel et du milieu de vie traditionnel des communautés ethniques peu nombreuses" (alinéas b et l de l'article 72) relèvent de la compétence commune de la Fédération de Russie et de ses sujets. Ces dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie se rapportent directement à la non-discrimination envers les personnes appartenant aux minorités. Nous n'avons pas de renseignements sur les décisions des*

instances judiciaires nationales ou internationales au sujet de la discrimination à l'égard des minorités nationales. On a adopté la Loi de la Fédération de Russie "Sur la réhabilitation des peuples réprimés" du 26 avril 1991, parmi lesquels il y avait certaines minorités nationales.

B) La Constitution de la Fédération de Russie, comme la jurisprudence, n'établit pas directement le principe de mesures positives en faveur des minorités. On adopte des lois en vue de rendre avantageuses les conditions matérielles, sociales et de vie et d'autres conditions de l'activité vitale des minorités. Ainsi, par exemple, le Décret du Président de la Fédération de Russie du 22 avril 1992 "Sur les mesures urgentes à prendre pour défendre les lieux de résidence et de l'activité économique des peuples peu nombreux du Nord" a chargé "les Conseils des ministres des républiques dans le cadre de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir exécutif des territoires, régions et arrondissements autonomes où habitent les peuples peu nombreux du Nord :

- de déterminer dans les lieux de résidence et d'activité économique des peuples peu nombreux du Nord les territoires de l'usage traditionnel des ressources naturelles qui sont le bien inaliénable de ces peuples et ne peuvent pas être aliénées sans leur accord aux fins d'utilisation industrielle et de toute autre utilisation qui n'est pas liée à la gestion économique traditionnelle;*
- de transmettre gratuitement les pâturages de rennes, les domaines de chasse, de pêche et autres domaines en vue de leur utilisation complexe (élevage du renne, chasse, pêche, chasse du fauve marin, cueillette des baies, champignons, noisettes, plantes médicinales et autres) aux communautés clanales et aux familles des peuples peu nombreux du Nord liés aux industries et aux métiers traditionnels, à la possession héritée à vie ou à bail, et aux kolkhozes et sovkhozes - en jouissance permanente (sans terme) ou à bail;*
- d'accorder le droit prioritaire de conclusion des contrats et de réception des licences sur l'utilisation des ressources naturelles récupérables aux communes clanales, aux familles, à certains représentants des peuples peu nombreux du Nord dans les lieux de leur usage traditionnel des ressources naturelles..."*

Ces dernières années, le parlement et le gouvernement ont adopté des décisions sur le soutien social aux peuples peu nombreux de la République Sakha (Iakoutie), de la région d'Irkoutsk, du district de Touroukhansk, du territoire de Krasnoïarsk, de la région de Tchita, de l'arrondissement autonome Nénetskiy et de plusieurs autres régions.

La liste des régions de résidence des peuples peu nombreux du Nord a été arrêtée par la décision du Gouvernement de la Fédération de Russie du 11 janvier 1993, n ° 22.

Le Code foncier prévoit un régime spécial des terres dans les lieux de résidence et d'activité économique des peuples peu nombreux : l'octroi à la jouissance provisoire jusqu'à 25 ans des lots de terre pour l'élevage du renne du Nord et pour l'élevage d'été du bétail, la possibilité d'utiliser les terrains destinés à la protection de la nature, les bois et les forêts pour faire paître les rennes, faire la chasse et réaliser d'autres besoins, l'exemption des rentes foncières des entreprises des citoyens pratiquant les métiers traditionnels, la prise en compte de leurs avis lors de l'affectation des lots de terre aux fins qui ne sont pas liées aux activités économiques des peuples en question (articles 4, 14, 28, 51, 89, 90, 94).

Les fondements de la législation forestière autorisent les peuples peu nombreux et les groupes ethniques à jouir du régime de la sylviculture, de l'exploitation et de la jouissance des forêts sur le territoire de leur résidence, qui assurent le maintien et le soutien des conditions de vie nécessaires et la pratique de l'activité économique traditionnelle de ces peuples (articles 4, 51); la Loi sur le sous-sol stipule que lors de la jouissance du sous-sol dans les régions de résidence des peuples peu nombreux et des groupes ethniques, une partie des taxes revenant au budget des républiques dans le cadre de la Fédération de Russie, des territoires, des régions, des formations autonomes est utilisée pour le développement social et économique de ces peuples et groupes (article 42) ; la Loi sur la privatisation des entreprises d'Etat et municipales consacre le droit prioritaire des peuples autochtones à l'acquisition de la propriété, contre versement de la valeur des entreprises, des exploitations traditionnelles et des métiers (article 20) ; le Programme interrépublicain de privatisation des entreprises d'Etat et municipales dans les régions du Grand Nord et dans les zones assimilées, approuvé par le Décret du Président de la Fédération de Russie du 24 décembre 1993, prévoit

en plus la création des fonds d'investissement spécialisés de chèques accumulant les chèques de privatisation de ces peuples, et la formation, sur la base des sommes financières obtenues grâce à la privatisation, du fonds du développement économique et culturel des peuples peu nombreux du Grand Nord ; les Principes fondamentaux de la législation de la Fédération de Russie sur la culture garantissent la protection de l'Etat à l'égard des cultures des communautés ethniques peu nombreuses (article 22) ; la Loi sur l'impôt sur les revenus perçus par les personnes physiques prévoit que, lors de l'imposition, le revenu global ne comprend pas les revenus (sauf le salaire) obtenus par les membres des communautés tribales nomades des peuples peu nombreux du Nord, si de telles communautés ont été enregistrées au Soviet local (alinéa ia² de l'article 3). La loi de la Fédération de Russie sur l'enseignement, assurant les droits des minorités, suppose l'établissement des standards étatiques d'enseignement comprenant les composantes fédérale et nationale-régionale, la possibilité d'acquérir l'instruction générale de base dans sa langue maternelle (article 5, 7).

La nouvelle Constitution de la République Sakha (Iakoutie) charge l'Etat de créer, dans le cadre du budget républicain, les fonds de protection et de développement des peuples peu nombreux du Nord, de sauvegarder leur milieu d'habitation d'origine et leur mode de vie traditionnel (article 38); elle garantit les droits des peuples peu nombreux à la possession et à la jouissance des terres et des ressources dans les domaines tribaux agricoles, de chasse et de pêche, à la protection contre toute forme d'assimilation, d'atteinte à leur originalité ethnique, aux lieux historiques et sacrés, aux monuments de la culture spirituelle et matérielle (article 42) ; elle reconnaît la possibilité de la création de formations administratives et territoriales nationales fonctionnant sur la base des principes de l'autoadministration locale (article 43), dans les régions de résidence compacte des peuples du Nord, proclame officielles leurs langues, autorise la formation des Soviets nomades (des communautés tribales) et des circonscriptions électorales avec un nombre moins élevé d'électeurs (articles 46, 85, 112).

- C) *La Constitution de la Fédération de Russie prévoit, au deuxième alinéa de l'article 19, l'inadmissibilité de toute forme de limitation des droits du citoyen selon des critères d'appartenance sociale, raciale, nationale, linguistique ou religieuse. Dans le deuxième alinéa de l'article 29, il est dit à ce sujet : "Est interdite la propagande ou l'agitation incitant à l'hostilité et à la haine sociale,*

raciale, nationale ou religieuse. Est interdite la propagande relative à la supériorité sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique".

5. A) *L'article 14 de la Constitution de la Fédération de Russie prescrit:*

"1. La Fédération de Russie est un Etat laïc. Aucune religion ne peut s'instaurer en qualité de religion d'Etat ou obligatoire.

2. Les associations religieuses sont séparées de l'Etat et égales devant la loi". Ces dispositions sont développées dans l'article 28 qui prescrit : "A chacun est garantie la liberté de conscience, la liberté de croyance, y compris le droit de professer individuellement ou avec d'autres toute religion ou de n'en professer aucune, de choisir librement, d'avoir et de propager des convictions religieuses et autres et d'agir conformément à celles-ci".

B) *Il n'existe pas de jurisprudence internationale illustrant les difficultés éventuelles rencontrées par les minorités religieuses de la Fédération de Russie. En ce qui concerne la jurisprudence nationale à ce sujet, les renseignements sur la question sont absents.*

6. A) *Dans la Constitution et les lois de la Fédération de Russie, il n'y a pas de prescriptions limitant les droits des minorités en matière d'enseignement. La Loi de la Fédération de Russie "Sur l'enseignement" adoptée le 10 juin 1992 prescrit : "On garantit aux citoyens de la Fédération de Russie sur son territoire la possibilité d'acquérir l'instruction indépendamment de la race, de la nationalité, de la langue, du sexe, de l'âge, de l'état de santé, de la condition sociale, matrimoniale et professionnelle, de l'origine sociale, du lieu de résidence, de l'attitude envers la religion, des convictions, de l'appartenance au parti, de la condamnation judiciaire"(alinéa 1 de l'article 5). La possibilité de l'extension des droits des minorités en matière d'enseignement est prévue aux articles 9 et 10 de la loi.*

B) *L'article 43 de la Constitution de la Fédération de Russie et l'alinéa 3 de l'article 5 de la Loi de la Fédération de Russie "Sur l'enseignement" prévoient le droit de tous les citoyens d'avoir l'accès général à l'enseignement gratuit dans le cadre du standard étatique d'enseignement général ainsi que, sur la base d'un concours, de suivre gratuitement l'enseignement supérieur dans les établissements d'enseignement d'Etat. La Loi de la Fédération de Russie "Sur*

l'enseignement" prévoit "La protection par le système d'enseignement des cultures nationales et des traditions culturelles régionales dans les conditions de l'Etat multinational" (alinéa b de l'article 2). Conformément à cette loi, la législation de la Fédération de Russie comprend "aussi les lois et autres textes juridiques des sujets de la fédération en matière d'enseignement" (alinéa 1 de l'article 3).

La disposition de la Loi sur la réception de "l'enseignement général de base en langue maternelle ainsi que sur le choix de la langue d'enseignement dans le cadre des possibilités offertes par le système d'enseignement, sur la création des établissements d'enseignement, des classes, des groupes et d'autres conditions nécessaires pour leur fonctionnement (alinéa 2 de l'article 6), ainsi que sur la formation des spécialistes pour réaliser le processus d'enseignement en langues des peuples de la Fédération de Russie n'ayant pas de structure étatique" (alinéa 7 de l'article 6) est une garantie importante de la réalisation des droits des minorités en matière d'enseignement.

La loi de la Fédération de Russie "Sur l'enseignement" soumet la solution de la question sur l'introduction de nouveaux avantages, types et normes fédéraux de l'équipement matériel des élèves et étudiants à la compétence des républiques dans le cadre de la Fédération de Russie, des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg, de la région autonome et des arrondissements autonomes (alinéa n) de l'article 29). Dans le cadre de cette disposition peuvent être résolues les questions de l'octroi aux diverses minorités nationales du droit d'acquérir une instruction gratuite ou partiellement subventionnée.

- C) *L'alinéa 2 de l'article 26 de la Constitution de la Fédération de Russie prévoit le droit de chacun des citoyens de la Fédération de Russie "d'utiliser sa langue maternelle, de choisir librement la langue de communication, d'éducation, d'étude et de création".*

L'alinéa 3 de l'article 68 stipule que la Fédération de Russie "garantit à tous ses peuples le droit de conserver leur langue maternelle et la création de conditions permettant son étude et son développement.

Les questions générales de la politique linguistique en matière d'enseignement sont réglementées par la Loi de la Fédération de Russie "Sur les langues des peuples de la Fédération de Russie" et

par la Loi de la Fédération de Russie "Sur l'enseignement". "La liberté et le pluralisme en matière d'enseignement" (alinéa e) de l'article 2 de la Loi "Sur l'enseignement" sont deux principes fondamentaux de la politique linguistique étatique en matière d'enseignement. Ainsi, la législation prévoit la possibilité d'une libre solution, par les citoyens de la majorité de la population des collectivités nationales étatiques et nationales territoriales, de la question de l'étude de la langue de la minorité.

La définition des niveaux éventuels d'enseignement dans la langue de la minorité est réglementée par l'article 6 de la Loi "Sur l'enseignement", qui stipule "Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de recevoir une instruction générale de base dans leur langue maternelle ainsi que de choisir la langue de l'instruction dans le cadre des possibilités offertes par le système d'enseignement" (alinéa 2). "La langue (les langues) de l'enseignement et de l'éducation dans l'établissement d'enseignement général sont déterminées par l'établissement et (ou) par les Statuts de l'établissement d'enseignement général" (alinéa 3). La conception et la réalisation des programmes républicains et régionaux de développement de l'enseignement, y compris les programmes internationaux, compte tenu des particularités nationales, ainsi que sociales et économiques, écologiques, culturelles, démographiques et des autres particularités républicaines, et la fixation des composantes nationales et régionales des standards d'Etat en matière d'enseignement compte tenu de la composition nationale de la population, relèvent de la compétence des sujets de la Fédération de Russie (alinéas 2 c et f de l'article 29 de la loi). Ainsi, par exemple, la Loi de la République de Bouriatie "Sur les langues des peuples de la République de Bouriatie" stipule : "compte tenu des intérêts des Evenques et d'autres nationalités en résidence compacte dans les régions de la république, on assure la création d'établissements préscolaires et scolaires secondaires, de groupes, classes et autres formes d'enseignement et d'éducation dans leur langue maternelle" (alinéa 3 de l'article 21).

Par conséquent, 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.

Dans le but d'une réalisation pratique des droits de toutes les minorités à l'instruction dans leur langue maternelle, la Loi établit

que l'Etat doit offrir "son concours à la formation des spécialistes pour utiliser le processus d'enseignement dans leur langue des peuples de la Fédération de Russie n'ayant pas leur propre Etat" (alinéa 7 de l'article 6).

7. A) *La Constitution de la Fédération de Russie consacre le droit de chaque citoyen "d'utiliser sa langue maternelle, de choisir librement la langue de communication, d'éducation, d'étude et de création" (alinéa 2 de l'article 26). Dans l'introduction de la Loi "Sur les langues des peuples de la Fédération de Russie", il est dit : "Les langues des peuples de la Fédération de Russie sont le patrimoine national de l'Etat de Russie. Elles sont l'héritage culturel et se trouvent sous la protection de l'Etat... Le bilinguisme et le multilinguisme sont une norme traditionnelle de l'existence linguistique sur le territoire de la Fédération de Russie ayant une composition multinationale... L'Etat, sur tout le territoire de la Fédération de Russie, contribue au développement des langues nationales, du bilinguisme et du multilinguisme".*

La Loi ne prescrit pas de normes juridiques sur l'emploi des langues des peuples de la Fédération de Russie dans les rapports personnels non officiels ainsi que dans l'activité des associations et organisations sociales et religieuses (alinéa 1 de l'article 2).

La Loi prévoit une garantie d'Etat de la souveraineté linguistique de chaque peuple indépendamment de son nombre et de son statut juridique, et la souveraineté linguistique de l'individu quelle que soit son origine, sa situation sociale et patrimoniale, son appartenance raciale et nationale, son sexe, son instruction, son attitude à l'égard de la religion et son lieu de résidence (alinéa 2 de l'article 2).

La souveraineté linguistique des peuples et de l'individu est protégée par la loi. Personne n'est en droit d'imposer à l'individu l'emploi de telle ou telle langue contre sa volonté sauf dans les cas prévus par la législation de la Fédération de Russie. Les normes fixées par ladite loi sont valables pour les citoyens de la Fédération de Russie ainsi que pour les apatrides se trouvant en résidence permanente sur le territoire de la Fédération de Russie (alinéa 3 de l'article 2).

- B) *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 (alinéa 1 de l'article 68 de la Constitution de la*

Fédération de Russie, alinéa 2 de l'article 2 de la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie). En même temps, l'alinéa 2 de l'article 68 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 (alinéa 4 de l'article 3).

La Loi 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 protection sociale des langues prévoit une politique linguistique scientifiquement justifiée visant à sauvegarder, développer et étudier toutes les langues des peuples de la Fédération de Russie sur son territoire.

La protection économique des langues suppose l'allocation orientée des ressources budgétaires et financières des programmes étatiques et scientifiques de sauvegarde et de développement des langues des peuples de la Fédération de Russie et la réalisation d'une politique fiscale avantageuse pour atteindre ces objectifs.

La protection juridique des langues suppose la garantie de la responsabilité des personnes morales et physiques pour la violation de la législation de la Fédération de Russie sur les langues des peuples de la Fédération de Russie (alinéas 1, 2, 3, 4 de l'article 4).

En outre, la Loi stipule que l'Etat garantit aux citoyens de la Fédération de Russie l'exercice des droits politiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux quelle que soit leur connaissance d'une langue quelconque.

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 (alinéas 1 et 2 de l'article 5).

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).

Ainsi, la question de l'emploi officiel de la langue officielle de la Fédération de Russie, des langues de tous les peuples de la Fédération de Russie dans les organes du pouvoir d'Etat, les organes de l'autoadministration locale, y compris l'administration de la justice, est régie par la Constitution et la législation de la Fédération de Russie.

8. A) *La disposition constitutionnelle sur le droit des citoyens de la Fédération de Russie à un libre emploi de la langue maternelle, y compris l'enseignement et l'éducation dans la langue maternelle, est mise en oeuvre par le principe du fonctionnement de la langue officielle de la Fédération de Russie, des langues officielles des républiques dans le cadre de la Fédération et des autres langues des peuples qui résident sur leur territoire. Ce principe, selon l'article 20 de la Loi "Sur les langues des peuples de la Fédération de Russie"*

est appliqué dans le domaine des mass média (dans la publication des journaux et revues, dans la traduction et le doublage des films et des oeuvres video), dans la création des théâtres nationaux etc. Développant cette disposition, l'alinéa 2 de l'article 7 de la Loi dispose : les programmes d'Etat de maintien et de développement des langues prévoient les directions telles que le concours à la publication des oeuvres littéraires dans toutes les langues des peuples de la Fédération de Russie, le financement de leurs recherches scientifiques, la création des conditions de l'emploi de différentes langues dans les mass média.

Dans le projet de la loi de la Fédération de Russie sur "Les principes fondamentaux de la législation de la Fédération de Russie sur le statut juridique des peuples autochtones peu nombreux", on envisage de charger les organes du pouvoir d'Etat et de l'autoadministration locale d'apporter une aide financière, matérielle, technique et autre aux publications imprimées dans les langues des peuples autochtones peu nombreux et d'organiser des émissions de télévision et de radio dans les langues de ces peuples (article 32).

9. *La Constitution et les lois de la Fédération de Russie ne prévoient pas et n'interdisent pas l'application de règles de droit spécifiques à l'égard des minorités, y compris dans le droit de la famille.*

10. A) *La Constitution de la Fédération de Russie consacre le droit d'association de chaque citoyen, y compris le citoyen appartenant à une minorité nationale. L'article 30 stipule :*

"1. Chacun a le droit d'association, y compris le droit de créer des syndicats pour la défense de ses intérêts. La liberté de fonctionnement des associations est garantie.

2. Personne ne peut être contraint d'adhérer à une association quelconque ou d'y demeurer."

Le droit d'association des citoyens est réglementé plus concrètement par la Loi de l'URSS "Sur les associations sociales" qui est actuellement en vigueur sur le territoire de la Fédération de Russie. Conformément à l'article 1 de cette loi, sont reconnues comme associations sociales, outre les partis politiques, les mouvements de masse, les organisations syndicales et autres, "les amicales, les fonds et les autres associations" dans lesquels peuvent s'unir les individus appartenant à des minorités nationales. En vertu des articles 23 et

24 de cette loi, le droit d'association des citoyens de la Fédération de Russie, y compris les citoyens appartenant à des minorités nationales, va au-delà des frontières de l'Etat, si leur activité n'est pas contraire à la Constitution et aux lois de l'Etat ainsi qu'aux Statuts de cette association.

Actuellement, le Ministère de la justice de la Fédération de Russie a enregistré 12 associations sociales des peuples autochtones peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Russie.

B) Dans la Constitution et les lois de la Fédération de Russie, il n'y a pas de normes spécifiques relatives aux partis politiques représentatifs des intérêts des minorités nationales. La Constitution de la Fédération de Russie prévoit la protection des intérêts de tous les citoyens de l'Etat, y compris des minorités nationales, contre l'activité des partis, organisations et mouvements qui ont pour objectif l'incitation à la haine sociale, raciale, nationale et religieuse (article 13, alinéa 5).

11. A) Les droits fondamentaux des citoyens de la Fédération de Russie d'élire et d'être élus dans les organes du pouvoir d'Etat sont déterminés aux articles 32 (alinéas 2 et 3) et 97 (alinéas 1 et 2) de la Constitution de la Fédération de Russie.

La présence des minorités est reflétée dans la législation électorale des sujets de la Fédération de Russie. L'article 112 de la Constitution de la République Sakha (Iakoutie) stipule 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". La Constitution de la République de Bouriatie garantit l'élection des députés au Khoural populaire de la République de Bouriatie "compte tenu de la représentation territoriale et nationale" (article 80).

Actuellement, la législation électorale fédérale ne contient pas de règles spécifiques sur les minorités, leurs droits sont garantis dans le cadre des droits et libertés constitutionnels généraux de l'homme et du citoyen.

Le projet de Loi de la Fédération de Russie sur "Les Principes fondamentaux de la législation de la Fédération de Russie sur le statut juridique des peuples autochtones peu nombreux" actuellement débattu à la Douma d'Etat, détermine que la

représentation des peuples autochtones peu nombreux n'ayant pas de collectivités nationales territoriales, aura des quotas de mandats de députés dans les organes représentatifs locaux du pouvoir d'Etat (article 15).

- B) Il s'agit surtout de minorités ayant une résidence compacte sur les territoires des sujets de la Fédération de Russie.*

L'incidence de l'existence de minorités sur le découpage des circonscriptions électorales, administratives ou judiciaires est conditionnée par leur résidence compacte et leur nombre.

- 12. A) La participation des minorités à la vie politique est assurée essentiellement par les prescriptions constitutionnelles dans le cadre général des droits et libertés égaux de l'homme et du citoyen dans tous les domaines de l'activité étatique et sociale. Comme cela a été mentionné, on a prévu des mesures spéciales pour les minorités en matière d'enseignement des langues et dans d'autres règles de droit.*

- B) La question des organes du pouvoir et des niveaux de direction a été déterminée dans les chapitres suivants de la Constitution de la Fédération de Russie : sur l'organisation fédérale (chapitre 3), sur le Président de la Fédération de Russie (chapitre 4), sur l'Assemblée fédérale (chapitre 5), sur le Gouvernement de la Fédération de Russie (chapitre 6), sur le pouvoir judiciaire (chapitre 7), sur l'autoadministration locale (chapitre 8).*

- C) Cette question fait écho à la question du point 10.A). Ici on ajoute seulement que la Loi de l'URSS "Sur les associations sociales" prévoit aussi la création non seulement des associations sociales centrales mais aussi des associations sociales locales (alinéa 1 de l'article 6), qui peuvent être créées à l'initiative d'au moins dix citoyens (alinéa 1 de l'article 8). Ces dispositions de la Loi permettent de créer des associations sociales de toutes les minorités.*

Conformément à l'article 11 de ladite Loi, la reconnaissance officielle des associations des minorités nationales, en leur conférant certains pouvoirs de droit public, comme aux autres associations, est assurée sur le plan législatif par l'enregistrement de ces associations suivant les modalités fixées par la Loi (article 11 de la Loi).

- 13. La Constitution et les lois de la Fédération de Russie n'imposent pas un devoir spécial aux personnes appartenant à des minorités qui*

serait différent du devoir constitutionnel des autres citoyens de l'Etat.

14. A) *La Constitution et les lois de la Fédération de Russie ne prévoient pas les formes complémentaires de la protection des sous-minorités.*
- B) *Au niveau de l'Etat elles ne sont pas traitées comme une minorité.*
15. *A côté des recours constitutionnels, administratifs ou juridictionnels on adopte, pour assurer une protection complémentaire des intérêts des minorités, comme cela a été indiqué plus haut, des lois, arrêtés et règlements des organes du pouvoir et des organes administratifs de la Fédération de Russie pour améliorer leurs conditions de vie, le développement des formes traditionnelles de production et de culture, la protection du milieu écologique etc.*

SLOVAKIA

1. A) *The Constitution of the Slovak Republic (No. 460/1992, Coll. of Acts) in its preamble upholds the rights of nations to their self-determination, in compliance with the existence of national minorities living in the territory of the Slovak Republic, following the civic principle.*
"We the Slovak nation... stemming from the natural right of every nation to self-determination, together with the members of national minorities and ethnic groups living in the territory of the Slovak Republic,... thus, we, the citizens of the Slovak Republic, decide upon this Constitution through our representatives".
The character of inhabitation in the state is thus identified by the Constitution as a national and at the same time a more ethnic one, cumulated in citizenship.
- B) *In the context of the Constitution, the Slovak Republic is a unified, unitary state with a united and indivisible territory (Article 3, paragraph 1).*
- C) *The duty of the state to protect its own minorities living outside the territory of the Slovak Republic is not contained either in the Constitution or in the law.*

2. A) *Yes, the Constitution of the Slovak Republic, in compliance with minorities protection, uses the expression "national minority or ethnic group" (second chapter, fourth part - Articles 33 and 34, Constitution of the Slovak Republic).
The Document of Basic Rights and Freedoms, Constitutional Act No. 23/1991, Coll. of Acts, which in the context of Article 152, Constitution of the Slovak Republic, is also in force throughout the territory of the Slovak Republic, uses the expression "national and ethnic minority" (Articles 24 and 25 of the Document). The expression "national minority" is also used in the SNC Act No. 428/1990, Coll. of Acts, about official languages (§ 6, paragraph 2).*
- B) *The Constitution of the Slovak Republic and the law in force in the Slovak Republic do not contain an exact definition of a minority, but the subjects of the minority rights are defined as citizens (state citizens of the Slovak Republic) belonging to national minorities or to ethnic groups (Articles 33 and 34, Constitution of the Slovak Republic).
Note: The Constitution does not define criteria for the determination of persons belonging to a minority.*
- C) *The Constitution of the Slovak Republic, recognising the rights of minorities, covers groups different from the rest of population on an ethnic basis. For their determination, as mentioned above, it uses, however, two expressions - "national minority" and "ethnic group", but this fact does not contain a classifying or evaluating aspect, neither does it implicate the way of a legislative approach. In the Constitution, the provision of the various rights does not depend on whether a national or an ethnic group is concerned. The text stated under A) and B) does not cover explicitly religious minorities.*
- D) *The Constitution and the law do not require and naturally do not determine any procedure of recognition of a minority by the state through some formal - legal - act. In the context of the Constitution of the Slovak Republic (Article 12, paragraph 3), individual membership of a minority always depends on the free decision of every physical person. At the same time, the Constitution prohibits any influence upon this decision and all forms of pressure directed towards a loss of nationality as well. This means that any compulsion (including by state bodies) to become a member of some minority is prohibited by the Constitution.*

- E) *More on an individual level, but an unambiguous assessment of this question is complicated. Up till now, the question of individual and collective rights has not been clarified either in international documents or in the legislation of the states. The rights of minority members, recognised as individual ones, can be understood as collective ones and vice versa at the same time (see, e.g. the Document of the Committee of Experts for the Protection of National Minorities DH-MIN, Strasbourg, January-March 1993). Does any more exact border exist between them? Does any right exist (excluding the right of self-determination) which cannot be understood as an individual right in any case? If we accept that "collective rights" will be considered as rights which (were obtained by an individual through his membership of a certain group), and which create some positive demands upon a citizen towards the state, then, following the formulation of Article 34 of the Constitution, which talks about "citizens forming national minorities or ethnic groups", it may be concluded that these rights are conferred upon individuals or parts of bigger units (minorities), whose existence is assumed for the recognition of the rights as stated in the Constitution. Thus, the sense and condition of protecting these rights of an individual is conditioned by the existence of a unit, and the Constitutions by stating "especially the right together with other members of minority", supposes that these rights will be implemented together (collectively).*
- F) *Membership of a minority, in compliance with the legal order in force in the Slovak Republic, does not have any effect upon state citizenship of the Slovak Republic nor upon the practical performance of political rights. According to Article 12, paragraph 4, of the Constitution of the Slovak Republic "No person must suffer a loss of rights because they exercise their basic rights and freedoms". Article 33 of the Constitution emphasises that "Membership of a national minority or ethnic group must not harm anyone". The Constitution, when recognising political rights, makes no difference according to membership of an ethnic group. It provides them for "everyone", to the "citizens". Act No. 40/1993, Coll. of Acts about state citizenship, in provisions about the obtaining and loss of state citizenship, does not see any relation between membership of an ethnic group, or, as the case may be, a nationality, and citizenship generally. (Theoretically, it is possible to mention only one such case, if a citizen of the Slovak Republic, a member of a national minority, upon his own*

application, lost his state citizenship, then he would not be a subject of minority rights in the context of the Constitution).

3. A) *The legal conditions of national minorities are standardised also by international conventions.*

According to Article 11 of the Constitution of the Slovak Republic "International agreements on human rights and basic freedoms, ratified by the Slovak Republic and proclaimed in accordance with approved law, take precedence over constitutional Acts, if they guarantee greater constitutional rights and freedoms". § 2, Document on basic rights and freedoms also has a similar wording. From the point of view of national minorities rights, a special place is occupied by the agreement between the leading powers, united and associated, and Czechoslovakia, concluded in Saint-Germain-en-Laye on September 10, 1919 (published in Coll. of Acts and regulation No. 508/1921). This agreement became a legal guarantee of the minimum existence of minorities who, without their own guilt, remained within the borders of the Czechoslovak state.

Signing this agreement, Czechoslovakia accepted an international obligation to undertake a certain protection of minorities within its internal state legal order. In the context of Article 1 of this agreement, "Czechoslovakia is obliged to recognise the provisions contained in Articles 2 - 8 of this chapter as basic laws and no law, provision or official act which is contrary to them will have any power". Articles 2 - 8 of the agreement mentioned concern especially the principles of equality regardless of language, race or religion, equality before the law, religious freedom and free use of language. The provisions mentioned are minimum, if not more extensively applied in the effective order of the Slovak Republic. Apart from that, from the wording of § 2, introductory act to the Document on basic rights and freedoms, and in compliance with Article 153, Constitution of the Slovak Republic, it follows that the relevant provisions of this agreement which concern minorities are also obligatory in the Slovak Republic, and take precedence over the acts.

B) *We have no knowledge about the existence of decisions made by international or national bodies.*

4. A) *The constitutional principle of equality, contained in Articles 12 and 33 of the Constitution, prohibits discrimination as well. In the territory of the Slovak Republic, basic rights and freedoms are guaranteed to all, regardless of... race, colour of skin, language, beliefs and religion,... nationality or ethnic group. No one may be*

harmed, advantaged or disadvantaged for these reasons. Membership of any minority must not be detrimental to anybody.

- B) *Explicitly, the principle of "positive discrimination" is not formulated either in the Constitution or in the law. The Constitution, in Article 34, guarantees the specific rights of minorities in the areas of language, culture, associations and education.*
- C) *Minorities in the Slovak Republic are protected by the standards of criminal law in the context mentioned (Criminal law No. 140/1961, Coll. of Acts in the full wording No. 392/1992, Coll. of Acts). Concretely, the Criminal Law states that both the slandering of a nation, its language, race or conviction (§ 198) and the initiating of national or racial hatred (§ 198a) are criminal acts. Genocide toward any national, ethnic, racial or religious group is also a criminal act (§259).*

The Constitution of the Slovak Republic formulates this freedom broadly. In the context of Article 24, paragraph 1, the Constitution guarantees freedom of opinion, conscience and religion, and includes them into a group of basic human rights and freedoms. This right includes also the possibility of changing religion or beliefs. Everyone has the right not to have religious beliefs and equally everyone has the right to express publicly his opinions.

In the context of the Constitution, everybody has the right to express his religion or beliefs, either alone or together with others, privately or publicly, in the form of mass, religious services or by rites, and to take part in religious teaching (Article 24, paragraph 2 of the Constitution).

The Constitution of the Slovak Republic confers this right on an individual basis. At the same time, it is drawn up as a law which can be performed together with other people. Naturally, there is also a criminal-legal protection of this right as an individual one (§ 236 CL about limitation of the confession freedom) and also as a collective one (§ 198 CL about slandering of nation, race and beliefs). According to the provision quoted "Whoever publicly slanders...a group of inhabitants because of their political conviction, confession or because they are without confession, will be punished...".

- B) *We have no knowledge about a similar national or international decisions.*

6. A) *The Constitution of the Slovak Republic guarantees minority members, under the conditions given by law, and excepting the right to acquire the state language, the right to education in their mother tongue (Article 34, paragraph 2 of the Constitution), as well the right to establish and maintain educational institutions (Article 34, paragraph 1 of the Constitution). It is a specification of the right to education, recognised otherwise to everybody, contained in Article 42 of the Constitution.*

This right is also confirmed by § 3, paragraph 1, Act No. 29/1984, Coll. of Acts, in the wording of amendments and additions on basic and secondary schools, in the context of which the right to education in their own language is guaranteed to citizens who are minority members in the range, relevant to the interest of developing their national language.

B) *The right is guaranteed to all national minorities and ethnic groups equally. The legal starting points are equal and guaranteed by the state at the level of basic and secondary schools. Naturally, the Constitution also enables schools other than state (i.e. private or church) schools to be established in compliance with the legislation of the state, but the state does not determine the teaching language in such schools (see, e.g. regulation of Ministry of Education, No. 11/1991, Coll. of Acts on private schools).*

In the Slovak Republic, the right to education of minorities members is fully guaranteed. As an illustration, let us mention statistical data about the number of schools established for Hungarian minority in the school year 1991/92:

Kindergartens: 229 schools with Hungarian as the teaching language.

105 schools in which parallel to Slovak classes, classes with Hungarian as the teaching language were established.

Altogether in these schools, 13.182 children of Hungarian minority are educated.

Basic schools: 264 schools with Hungarian as the teaching language.

28 schools in which classes with Hungarian as the teaching language were established.

Altogether in these schools, 47.882 pupils of Hungarian minority are educated.

Grammar schools: 8 schools of mixed type.

Altogether at grammar schools with Hungarian as the teaching language, 4.054 students of Hungarian minority are studying.

Other secondary schools: 5 schools with Hungarian as the teaching language.

18 schools in which Hungarian classes are established.

- C) *No act contains unambiguous provision about study of a minority language, neither about study in a minority language, nor of a certain minority. In the context of the Act on universities (No. 172/1990, Coll of Acts), the establishment of pedagogic and scientific working places, as well the determination of the content of their activities, is a decision for the universities, or possibly the faculties. Up till now, an independent university for a certain minority has not been established, but the establishment of the Faculty of minority and ethnic cultures is being prepared in Nitra. For studies of minority languages, there is the Department of Hungarian language and literature at the Faculty of Philosophy, Comenius University in Bratislava, the Hungarian section of the Pedagogic University in Nitra and the Department of Ukrainian language and literature at the Pedagogic Faculty, University of Pavel Josef Šafarik in Prešov.*
- D) *We are not aware of the existence of internal state or international legal decisions in this area.*
7. A) *The Constitution of the Slovak Republic, in Article 34, paragraph 2b, guarantees citizens belonging to minorities, under conditions given by law, the right to use their own language in official communication. This constitutional issue is contained in Act No. 428/1990, Coll. of Acts on official languages in the Slovak Republic which in § 6, paragraph 2 admits the right to use the mother tongue in official communication in communities in which the minority members represent at least 20 percent.*
- B) *The Act on official languages, when admitting the right to use minority languages in official communication, does not distinguish between individual bodies and does not touch the language rights of minorities which follow special regulations. These are mainly provisions in § 12, paragraph 4, Criminal order and § 18 Civil court order, according to which everybody, including a participant of a proceeding, has the right to use his mother tongue before bodies in criminal proceedings as well as in civil legal proceedings. The right to use one's own language before the courts is not limited by the law only to mixed ethnic regions.*

The possibility of using a minority language in private life, i.e. outside the legal and state sphere, can be partially concluded from Article 34, paragraph 1 of the Constitution, in the context of which citizens forming national minorities and ethnic groups are guaranteed... namely the right, together with other members of minorities or ethnic groups, to develop their own culture, to distribute and obtain information in their mother tongue. Here we can appeal to Article 7 of the Saint-Germain Agreement, in compliance with which no limitation will be imposed upon state citizens as far as the free usage of any language is concerned in private or commercial contacts, in matters concerning religion, the press or in public expressions at public meetings.

Protection of language against slandering is contained in a general form in § 198, Criminal law.

C) *We have no knowledge of the existence of a concrete legal decision, caused by the provisions quoted.*

8. *The Constitution of the Slovak Republic, in Article 34, paragraph 1, guarantees the right of minorities to distribute and to obtain information in their mother tongue. It follows from the Act No. 36/1978, Coll. of Acts, in the wording of Act No. 115/1989, Coll. of Acts, on theatre activity, that the Ministry of Culture must take care of the interests of national minorities and ethnic groups in the sphere of theatre culture and create conditions for the satisfaction of these interests.*

Practice: in the Slovak Republic, three permanent theatres have been established which perform in the minority language. In Košice and Komárno there are Hungarian theatres and in Prešov, there is an Ukrainian-Ruthenian theatre.

Act No. 255/1991, Coll. of Acts, in the wording of Act No. 483/1992, Coll. of Acts, on Slovak radio (§ 5, paragraph 2) states that Slovak radio must ensure by means of radio transmission in the mother tongue the implementation of interests of national minorities and ethnic groups living in the Slovak Republic. By its radio transmissions, Slovak radio must contribute to the development... of the culture of national minorities (§ 6d of the act quoted).

Practice: regular radio transmissions in the Hungarian and Ukrainian languages.

The same provisions are contained in Act No. 254/1991, Coll. of Acts, in the wording of Act No. 482/1992, Coll. of Acts, on TV transmissions in relation to minorities (§ 3, paragraph 3 and § 6c of the act quoted).

Practice: a regular TV transmission in the Hungarian language.

9. *Neither the Constitution, nor the law requires a practical application of specific legal rules exclusively in relation to minorities.*
10. A) *The right of association of persons belonging to minorities is fully respected. Generally, it is guaranteed in Article 29, paragraph 1 of the Constitution, according to which everyone (and thus also minority members) has the right, together with other persons, to form associations, societies or other groups. This right of minority members to associate in national associations is especially guaranteed by Article 34, paragraph 1 of the Constitution. In the context of Act No. 83/1990, Coll. of Acts, on the association of citizens, this right is defined generally in the sense that associations "whose objective is to deny or to limit personal, political or other rights of citizens because of their nationality..., race..., religious confession, to initiate hatred and intolerance based upon these reasons, to support violence or to break the Constitution and law in another way", are not permitted.*
The right of citizens (as well as minority members) to establish political parties and movements and to associate in them follows from Article 29, paragraph 2 of the Constitution and from Act No. 424/1991, Coll. of Acts on political parties. Concerning the respect of this right in the Slovak Republic, the best proof is given in practice - the existence of four (4) political parties of Hungarian minorities.
- B) *A special legal regulation, relating especially to political parties representing minorities in the Slovak Republic, does not exist.*
11. A) *No. In the Slovak Republic, in compliance with the legal regulation in force, a proportional election system is used for elections to the parliament, and for communal elections, a majority system with a relative majority is used, without any exceptions for particular groups of the population.*
- B) *-*
- C) *The presence of minorities has no influence upon the creation of electoral or court districts and up to now, not upon the administration division of the state. In the context of the Constitution (Article 64, paragraphs 1 and 2) and Act No. 517/1990, Coll. of Acts, on territorial and administrative division of the Slovak Republic, this division has two levels - communities and regions. Legislative*

amendment of a new administrative-territorial division of the Slovak Republic is in the preparatory phase.

12. A) *The participation of minority members in political life is amended by regulations, effective for all citizens, in the context of Article 30 of the Constitution, according to which citizens have the right to take part in the management of public matters directly or through free elections of their representatives, as well as to equal conditions of access to elected or other public functions. In relation to minority members, this right is specified in Article 34, paragraph 2c, guaranteeing them the right to take part in the resolution of matters relating to national minorities and ethnic groups. No special measures were accepted for the participation of minorities in political life.*
- B) *In the Slovak Republic, up to now, this right has been implemented through advisory bodies of minorities, at the level of central bodies of executive power. Their legal regulation is insufficient.*
- C) *There are no special provisions relating to the right of association of minorities in the Slovak Republic. Associations, as well as political parties, established by minorities have to be registered in the context of the law in force, the same as with other associations or political parties.*
13. A) *The Constitution of the Slovak Republic, Article 34, paragraph 3 states that "the assertion of rights of citizens belonging to minorities, guaranteed in this Constitution, must not threaten the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic nor discriminate against the rest of its population".*
- B) *This provision has a more general character and in no case does it reflect in any legal or external legal limitation of the rights of minority members.*
14. A) *Neither the Constitution nor the law provide any protection for "sub-minorities".*
- B) *-*
15. *Minority members have at their disposal the same administrative or judicial means as the rest of the citizens. There are no special,*

extraordinary means in the legal order of the Slovak Republic which are provided exclusively for minorities.

SLOVENIA

1. A) *The Constitution of the Republic of Slovenia does not contain provisions specifically characterising the nature of its population with regard to ethnicity, language or religion. Slovenia is defined as a state of all its citizens based on the permanent and inalienable right of the Slovenian people to self-determination (Article 3).*
- B) *In the Constitution Slovenia is defined as a territorially indivisible state (Article 4). Nevertheless, pursuant to the provisions on local self-government it is possible for municipalities to join other municipalities in establishing wider self-governing local communities or regional communities (Article 143). This also enables the regional joining of ethnically mixed municipalities, for example in the coastal area (Italians) and in the northeastern area (Hungarians).*
- C) *Article 5 of the Constitution determines, among other tasks of the state, the obligation to attend to the welfare of (but not to protect) the autochthonous Slovenian ethnic minorities in neighbouring countries and of Slovenian emigrants and migrant workers abroad, as well as to promote their contacts with the homeland. It also determines that Slovenians not holding Slovenian citizenship shall enjoy special rights and privileges in Slovenia (for example, in the acquisition of citizenship, residence permit etc.).*
2. A) *Article 64 of the Constitution regulates the special rights of Italians and Hungarians who are autochthonous inhabitants of Slovenia and designates them as ethnic communities; Article 65 determines that the special status and rights of the Gypsy community will be determined by law. It recognises a special status for them since they have lived on the territory of this country for many centuries. Italian and Hungarian ethnic communities are treated as ethnic minorities, but the Constitution does not define the status of the Gypsies. However, we may conclude that they are an ethnic community with some elements of ethnic minority.*

- B)C)D) *The Constitution does not regulate the issue of recognising certain minorities, however, for certain autochthonous peoples or ethnic minorities and their members, it guarantees special rights in addition to the special rights guaranteed to all members of ethnic linguistic or cultural minorities (the right to freely express one's ethnic identity, to foster and express one's culture, to use one's language and script in dealings with state bodies). With these provisions the Constitution explicitly emphasises that being a member of a minority depends solely upon an individual's free will.*
- E)F) *The Constitution guarantees the rights of communities as well as of individual members of minorities. Being a member of a minority has no influence on the acquisition or loss of an individual's citizenship but it is important for the exercise of those special rights guaranteed by the Constitution and legislation.*
3. A) *The majority of international acts referring to the protection of minorities were concluded in the former Yugoslavia. They are binding upon the Republic of Slovenia in accordance with the Enabling Statute for the Implementation of the Basic Constitutional Charter on Independence and Sovereignty of the Republic of Slovenia of 25 June 1991 and in compliance with the new Constitution of the Republic of Slovenia. These are primarily bilateral agreements between the former Yugoslavia and particularly the Italian Republic and the Republic of Hungary, which partly also refer to the status of ethnic minorities in all three countries. Among the universal international acts one should mention the International Convention on the Abolition of All Forms of Racial Discrimination and also the conventions of specialised agencies particularly the International Labour Organisation convention on discrimination in the field of employment and the UNESCO convention on discrimination in the field of education. All these acts have influenced the content of domestic law (federal, republic and local) which was and is adopted predominantly on the basis of the former or new constitutional system which guaranteed and guarantees minorities and their members a high level of protection.*

Until the adoption of the new Constitution of the Republic of Slovenia, ratified international agreements had the status of laws or government regulations in the hierarchy of legal acts. Pursuant to the Constitution, they now have a higher status in the legal hierarchy than laws since the Constitution stipulates that laws and other regulations must comply with the generally accepted principles of

international law and international agreements binding upon Slovenia (Article 8).

B)

-

4. A) *The constitutional provision on the principle of equality explicitly applies to the members of minorities since it determines that in Slovenia each individual is guaranteed equal human rights irrespective of national origin, race, sex, language, religion, political or other beliefs (Article 14), and that all persons are equal before the law.*

B)C) *The Constitution determines special rights ("positive discrimination") in order to protect minorities and their members and also forms the basis for laws and other regulations. The Constitution especially and explicitly determines that any kind of incitement to ethnic, racial, religious or other inequality or any call to ethnic, racial, religious or other hatred or intolerance is unconstitutional.*

5. A) *Article 41 of the Constitution determines the freedom of religion and belief in the following manner:*

The profession of religious and other beliefs of any person in private and in public life shall be free.

No person shall be compelled to admit his religious or other beliefs.

Parents shall be entitled to give their children a moral and religious upbringing which accords with the beliefs of the parents. The religious and moral upbringing given to a child shall be such as is appropriate to his age and to his level of maturity as well as being in accordance with the child's free conscience and religious and other beliefs or convictions.

B)

-

6. A)B)C) *The Constitution guarantees to the Italian and Hungarian ethnic minorities and their members the constitutional right to education and schooling in their own language as well as the right to plan and develop this education and schooling. In the ethnically mixed territory of northeastern Slovenia, in accordance with the wishes of this community, compulsory bilingual primary schooling was*

introduced by law, wherein lessons are carried out in both languages, Slovenian and Hungarian. In addition to Slovenian public primary and secondary schools, there are in Slovenia such schools providing lessons in Italian as well as bilingual schools providing lessons in Slovenian and Hungarian. The Constitution and the legislation permit private schools with lessons in a language other than Slovenian to be established.

D) -

7. A)B) *As has already been mentioned, the Constitution guarantees each person the right to use his own language and script privately or in dealings with the state bodies in which he gives effect to his rights. Although the official language is Slovenian, in the areas where Italians and Hungarians reside the official language is also Italian or Hungarian (Article 11).*

C) -

8. *The Constitution guarantees each member of an ethnic minority the right to foster and express his culture. It especially guarantees the Italian and Hungarian ethnic minorities and their members the right to preserve their national identity and to establish organisations as well as to develop cultural and scientific research activities and activities in the field of mass media and publishing; the Constitution also binds the state to support financially and morally the exercising of these rights.*
9. *With the exception of bilingual primary schooling in areas where members of the Hungarian ethnic minority reside, the Constitution does not determine special arrangements for individual minorities; nevertheless it does not prohibit such arrangements if they are in the interest of preserving and developing the identity of an individual minority. The Constitution also explicitly determines that the self-governing organisations of Italians and Hungarians may be authorised by the state to perform as public authorities specific tasks which are within the jurisdiction of the state, i.e. at least partly in a different manner if so demanded by the conditions and interests of individual minorities.*
10. A) *The Constitution guarantees each person, including members of all kinds of minorities, the right to freely associate and it permits lawful restrictions due to general reasons, in circumstances involving*

national security, public safety and protection of the public against the spread of infectious diseases (Article 42). It even determines an obligation for the Italian and Hungarian ethnic communities to join into self-governing ethnic communities in order to exercise public authorisations and in order that they may be directly represented in the National Assembly (parliament) -to which they elect one deputy each- and in the representative bodies of the local communities.

The Constitution does not prevent association between members of minorities across the state border; it even guarantees members of the Hungarian and Italian minorities the right to foster contacts with their native peoples and their countries. Therefore the right to associate can only be restricted by law for the general reasons listed above.

B) There are no special provisions on political parties which represent the interests of minorities.

11. A)B) As mentioned, the Constitution guarantees direct representation of the Italian and Hungarian ethnic communities in the National Assembly and in the representative bodies of local communities in the areas inhabited autochthonously by members of both minorities (the Italians on the Adriatic coast, in the municipalities of Koper, Izola and Piran, the Hungarians in the extreme northeastern part of the country along the border with Hungary, in the municipalities of Murska Sobota and Lendava).

C) The new Constitution envisages a new way of forming municipalities as local self-governing communities and the possibility of forming regions, but the legislation is still being prepared. We expect the existence and interests of both ethnic minorities to have an impact on this legislation.

12. The Constitution especially determines that laws, regulations and other legislative measures (on the national, regional, and local levels), concerning the exercising of constitutional rights and the status of the Italian and Hungarian ethnic minorities, may not be adopted without the consent of the representatives of the ethnic communities. The Constitution also explicitly enables the transfer of public authorizations to the organisation of ethnic communities. These two provisions enable the further development of political and

other rights as well as facilitating the development of ethnic minorities.

13. A) *The Constitution does not explicitly require members of ethnic minorities to be faithful or loyal to the state.*

B) -

14. A) *Members of minorities in the Republic of Slovenia do not constitute the majority of its population, nor even in the municipalities where they are autochthonous inhabitants.*

B) -

15. *There are no special legal means for members of minorities in the present system.*

*APPENDIX
to Slovenia's replies*

An overview of some decrees of the Slovenian Constitutional and Supreme Courts referring to the rights of minorities with a computer designation of their contents

A. Constitutional Court

1) *Name of Submitter*
The people of Lendava

Act

The law on schools with lessons in the Italian or Hungarian language and on bilingual schools in the Socialist Republic of Slovenia (Official Gazette of SRS, N ° 7-44/65), individual provisions

Problem

Defining special conditions for the introduction of bilingual lessons in schools.

Separate opinions by judges of the constitutional court.

Finding

The law on schools with lessons in the Italian or Hungarian language and on bilingual schools in the Socialist Republic of Slovenia (Official Gazette of SRS, N ° 7-44/65) does not violate the Constitution of the Socialist Republic of

Slovenia, therefore the proceeding to evaluate its conformity with the Constitution of the Socialist Republic of Slovenia is stopped.

Text

In order to guarantee the constitutional principles of equality and solidarity, the law may, in the areas inhabited by people of Slovenian nationality and members of ethnic minorities, introduce, under certain special conditions, compulsory bilingual schooling.

2) *Name of Submitter*

Rihard Sili_, Lendava

Act

The decree of the Municipal Assembly of Lendava on the flag of the people of Hungarian nationality as a national symbol of the Hungarian nationality in the municipality of Lendava (Official publications, N ° 18/79).

Problem

Determination of the national symbol (flag).

Finding

The initiative to evaluate the constitutionality of the contested decree is not adopted.

Text

The decree of the Municipal Assembly of Lendava on the flag as a national symbol does not violate the Constitution since the rights of the Hungarian nationality to use national symbols are guaranteed by the Constitution.

3) *Name of Submitter*

Jo_e Campa, Loke pri Kisovcu

Act

The decree of the Municipal Assembly of Zagorje ob savi on funeral ceremonies in the area of the municipality of Zagorje ob Savi (Official Journal of Zasavje, Nos. 1/90 and 5/90) - the second and third paragraphs of Article 8.

Problem

The municipal decree oversteps the legal authorisation. The performing of funeral ceremonies and the prohibition on the funeral procession from going into and out of the church.

Obliging a religious community to perform a specific religious ceremony in a determined location.

Finding

The provisions of the contested decree are null and void.

Text

The provisions of the municipal decree prohibiting funeral processions with a coffin or an urn containing the remains of the deceased from going into or out of the church and which oblige a religious community to say funeral mass in a determined location do not conform with the Constitution or republic law and violate federal law.

4) Name of submitter

Jo_ef Gjuran, Lendava

Act

Law on identity cards (Official Gazette of SRS, N ° 16/74 and 29/79)

Article 4a.

Problem

Issuing of identity cards on bilingual forms (in Slovenian and Italian/Hungarian).

Finding

The initiative to evaluate the constitutionality of the contested article is not adopted.

Text

The legal provision according to which, in the areas inhabited by members of the Italian or Hungarian ethnic minorities in addition to people of Slovenian nationality, an identity card is issued on a bilingual form, does not violate the Constitution.

5) Name of submitter

Association for the Preservation of Equality Among Citizens, Ljubljana

Dragiša Marojevi_, Ljubljana

Act

Law on elections and recall of the president and members of the presidency of the SR Slovenia (Official Gazette of SRS, N ° 42/89), the second paragraph of Article 2 and the third paragraph of Article 8.

Problem

Citizenship of the republic as a condition for being elected president or a member of the presidency of the republic.

Equality among citizens on the territory of the republic due to their citizenship or the fact that they are members of other Yugoslav peoples or nationalities.

Sociopolitical organisation (party) as a submitter before the constitutional court.

Finding

The legal provisions contested do not violate the Constitution.

Text

Legal provisions according to which only a citizen of the SR Slovenia has the right to be elected president or member of the presidency of the SR Slovenia or according to which a submitted nomination must be accompanied by a certificate proving that a candidate is a citizen of the SR Slovenia do not violate the Constitution.

6) *Name of submitter*

Coastal self-governing community of members of the Italian nationality, Koper

Act

The decree by the board of directors of Spar-Mercator, Ltd. Ljubljana, on the required profile for the operations director of 24/1/1991 and 7/3/1991.

Problem

It is not within the jurisdiction of the constitutional court to give an evaluation of a job advertisement as an implemental act of a decree of the board of directors of a joint-stock company (individual act - specific act). Nationality of the candidate as a condition for the performance of duties and functions (director).

Finding

The initiative for the evaluation of the constitutionality and lawfulness of the contested decree is not adopted.

Text

The job advertisement is the implemental act of the general act on required conditions for a specific job and its evaluation is not within the jurisdiction of the constitutional court.

The constitutional court did not adopt the initiative and has not begun proceedings to evaluate the lawfulness of the general act on required conditions for a specific job since, with the initiative, the contested act was in

the meantime changed to comply with the Constitution and therefore unconstitutional and unlawful consequences did not occur.

B. The Supreme Court

Fundamental violation of provisions of the law on legal proceedings - language of the nationality

Text

If, in ethnically mixed territory where members of the Italian (or Hungarian) nationality reside, a party in a legal proceeding is a member of this nationality, the proceeding is always conducted and the provisions issued in the language of the minority, unless the party explicitly declines this right. A violation of this principle is a fundamental violation of the provisions of the first paragraph of Article 343 of the law on Legal Proceedings.

ESPAGNE

1. A) *La Constitution espagnole de 1978 ne contient pas formellement de déclaration claire sur le "caractère unitaire national ou homogène" de la population. Cependant, l'article 2 de la Constitution reconnaît un contenu très étendu au droit à l'autonomie ("autogouvernement"), en faveur des nationalités et régions, bien que le texte constitutionnel ne contienne pas de définition concrète de ce que sont les nationalités et régions; en tout cas, on peut penser que l'article 143, réglant la procédure d'exercice du droit cité, concrétise ces notions en donnant la possibilité d'autogouvernement aux provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes. De même, l'article 3 constate et rend officiel le pluralisme linguistique, selon les termes indiqués plus loin, en mettant en relief le caractère positif de ce fait, le qualifiant comme "patrimoine culturel qui sera l'objet d'un respect particulier et sera protégé" (voir point 7).*
- B) *D'après ce qui vient d'être indiqué, la structure territoriale de l'organisation étatique (que matérialise le droit à l'autonomie cité) se fonde sur les identités historiques et culturelles spécifiques des régions, parmi lesquelles peuvent être signalées, entre autres, les particularités linguistiques de certaines régions.*

- C) *Non. La Constitution contient deux allusions aux Espagnols qui se trouvent à l'étranger, l'une pour proclamer comme un principe d'orientation de l'action des pouvoirs publics "la sauvegarde des droits économiques et sociaux des travailleurs espagnols à l'étranger" (article 42) et l'autre qui constitue un mandat au législateur pour qu'il facilite "l'exercice du droit de suffrage des Espagnols hors du territoire de l'Espagne" (article 68.5): ni l'une ni l'autre ne font référence aux minorités qui pourraient exister dans la société espagnole.*
2. A)B)C) *Le terme "minorité" n'est pas utilisé par le texte constitutionnel espagnol et il n'apparaît pas non plus dans la législation, plus étendue, de caractère constitutionnel. Il est possible que cette expression soit utilisée sous une forme très précise dans des normes de rang inférieur. La jurisprudence constitutionnelle n'a pas discuté non plus ce concept précis du point de vue signalé ici (il apparaît néanmoins par exemple dans une perspective strictement politique où on l'oppose à la majorité parlementaire), Il ne faut pas pour autant oublier quelques allusions indirectes dans certains arrêts (l'arrêt du Tribunal constitutionnel qui s'est référé plus explicitement aux "groupes ethniques" sera repris plus loin).*
- D) *Comme cela vient d'être dit, le droit espagnol n'a pas examiné spécifiquement la question des "minorités". Cependant, il contient des énoncés qui peuvent être considérés comme le résultat d'une combinaison de la reconnaissance du principe d'égalité et de la protection des droits ethniques, linguistiques ou religieuses existant à l'intérieur de la société espagnole. A ce sujet, on peut qualifier de révélateur l'article 9 de la Constitution qui allant plus loin que l'article 14 qui consacre le principe libéral traditionnel de l'égalité devant la loi, impose aux pouvoirs publics la tâche de promouvoir les conditions pour que la liberté et l'égalité de tout individu et des groupes auxquels il appartient soient réelles et effectives.*

Ce mandat constitutionnel a été développé par plusieurs textes législatifs qui, d'une façon ou d'une autre, sont orientés vers le constat et la protection de la liberté et de l'égalité des différents groupes présents dans la société espagnole et, au-delà, vers la défense de la situation des minorités. Ainsi, l'Etat espagnol a souscrit des conventions avec plusieurs confessions religieuses afin de garantir le plein exercice du droit à la liberté religieuse (Accords de Coopération avec la Fédération des Entités Religieuses Evangéliques d'Espagne, avec la Fédération des Communautés

Israélites d'Espagne et avec la Commission Islamique de l'Espagne, tous du 10 novembre 1992). Des normes de nature et de rang très différents ont également développé le principe de pluralisme linguistique consacré par l'article 3 de la Constitution.

D'autre part, la jurisprudence constitutionnelle se faisant l'écho de ce type de principes a reconnu le droit d'ester en justice d'une citoyenne espagnole juive afin de défendre les intérêts du groupe racial auquel elle appartenait (Arrêt 214/1991, Affaire Violeta Friedman: "compte tenu du fait que les groupes ethniques, sociaux et même religieux sont, en général, des entités sans personnalité juridique et manquent d'organes de représentation à qui l'ordre juridique pourrait attribuer l'exercice d'actions civiles et pénales, pour la défense de leur honneur collectif, le fait de ne pas reconnaître le droit d'agir des membres de ce groupe, résidant dans notre pays, pour réagir par voie judiciaire face aux atteintes à l'honneur du groupe aboutirait à laisser non seulement intactes les violations de ce droit fondamental que subirait à part égale tous et chacun de ses membres, mais aussi à ce que l'Etat espagnol de droit permettrait le surgissement de campagnes discriminatoires, racistes ou de caractère xénophobe...").

E) Comme il a été précédemment dit, l'ordre constitutionnel espagnol ne contient pas de références formelles et précises au problème des minorités. Néanmoins, lorsque le droit espagnol s'est occupé matériellement de la question des minorités, il les a considérées aussi bien en termes collectifs que d'un point de vue strictement individuel.

F) Non.

3. A)B) A partir de l'entrée en vigueur de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978, les conventions et traités internationaux ont en droit espagnol validité immédiate et priment le droit interne.

D'une part, le mandat précis de l'article 96 de la Constitution prévoit que les traités internationaux valablement conclus, une fois officiellement publiés en Espagne et quelle que soit leur matière, sont partie intégrante de l'ordre juridique.

La doctrine espagnole a amplement débattu sur la place de ces normes conventionnelles dans l'ordre juridique interne. Pour certains auteurs, la disposition constitutionnelle citée, dans la

mesure où elle dispose que les dispositions d'un traité "ne pourront être abrogées que dans la forme prévue par les traités eux-mêmes ou conformément aux règles générales du droit international", constitue la reconnaissance d'une certaine supériorité hiérarchique des traités (la loi ordinaire ne peut modifier une norme conventionnelle antérieure). D'autres secteurs doctrinaux, au contraire, considèrent préférable d'expliquer la norme constitutionnelle en question sur la base du principe de compétence (les dispositions d'un traité ne sont pas supérieures dans la hiérarchie par rapport à la loi parlementaire, mais elles se bornent à délimiter le cadre matériel en leur faveur, qui ne peut être envahi par le législateur ordinaire).

D'autre part, l'article 10 de la Constitution, particulièrement pertinent pour question qui nous occupe, indique "que les normes relatives aux droits fondamentaux que la Constitution reconnaît seront interprétées conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et aux traités et conventions internationaux portant sur les mêmes matières, ratifiés par l'Espagne". Cette disposition situe ces traités à un niveau quasiment constitutionnel, dans la mesure où ils projettent leur force d'interprétation sur les dispositions constitutionnelles et jouissent en conséquence d'une force réfléchie des normes constitutionnelles sur lesquelles ils opèrent (à noter que selon le texte de l'article 10.2 déjà cité, comme la doctrine l'a signalé à plusieurs reprises, ce sont les normes constitutionnelles qui sont interprétées à la lumière des traités).

4. A) *Oui. L'article 14 de la Constitution, qui consacre le principe d'égalité devant la loi, contient de manière claire une interdiction de la discrimination "pour cause de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou de toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale". Dès le début, la jurisprudence constitutionnelle a déclaré à plusieurs reprises que l'énumération de l'article 14 n'a pas un caractère fermé, de sorte que toute autre différence de traitement dépourvue de fondement rationnel doit être considérée comme comprise parmi les interdictions de l'article 14 sus-mentionné.*

La jurisprudence nationale a eu l'occasion de se prononcer sur la question à différentes occasions. Voir, par exemple, l'arrêt du 10 novembre 1981, STC 19/1981 du 5 mai.

- B) *Voir réponses 2.D).*

- C) *Pour le moment non. Mais l'avant-projet de loi organique du Code pénal, présenté le 20 mai 1994, énumère comme délits certains actes qui entraînent une discrimination ou provoquent la violence en raison de la race, de l'origine nationale, de la religion, etc.*
5. A) *La Constitution espagnole considère la liberté d'opinion, religieuse et de culte comme appartenant à la catégorie la plus élevée de règles, étant donné que, consacrée à l'article 16 de la Constitution, elle bénéficie d'une protection au plus haut niveau: la réforme constitutionnelle de cette disposition (tout comme celle des autres droits de l'homme fondamentaux) exige une procédure particulièrement complexe; son développement législatif doit être mis en oeuvre par loi organique (adoptée par la majorité absolue au Congrès des Députés) est assuré non seulement par la juridiction ordinaire mais aussi par la juridiction constitutionnelle par le biais du recours d'amparo.*

Cette disposition constitutionnelle a été consacrée par les accords conclus avec les différentes confessions religieuses citées précédemment (voir réponse 2.D)), ainsi que par la Loi organique 7/1985 du 5 juillet sur la liberté religieuse. Son article 2 déclare concrètement que "la liberté religieuse et de culte comprend tant l'interdiction de toute contrainte que le droit de toute personne de professer les croyances religieuses librement choisies par elle ou de n'en professer aucune.

- B) *Il existe une abondante jurisprudence, provenant aussi bien du Tribunal Constitutionnel que du Tribunal Suprême, qui s'étend sur les aspects les plus divers du droit à la liberté religieuse, surtout si l'on tient compte des conséquences que la qualification de l'Etat comme non confessionnel entraîne pour l'unité juridictionnelle et pour le régime du mariage. Parmi la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel interprétant l'article 16 de la Constitution, il convient de citer, du fait de leur importance, les arrêts 101/1983 du 18 novembre (le devoir de prêter serment ou promesse de respecter la Constitution nécessaire pour remplir des fonctions publiques n'enfreint pas la liberté de croyance), 19/1985 du 13 février (qui n'accorde pas l'amparo à un travailleur licencié à cause de son refus de travailler le samedi pour des raisons religieuses), et 47/1985 du 27 mars (qui déclare que le licenciement d'une enseignante pour des raisons idéologiques dans une école privée enfreint le droit à la liberté religieuse).*

6. A) *La Constitution espagnole contient une référence précise à la liberté d'enseignement à son article 27. Cette disposition consacre textuellement le droit, à l'éducation et à la liberté d'enseignement, ainsi que le droit pour les parents, de décider que leurs enfants reçoivent la formation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions. Les lois organiques 8/1985 du 3 juillet, réglant le droit à l'éducation, et 1/1990 du 3 octobre, d'aménagement général du système de l'éducation, ont mis en oeuvre ce droit constitutionnel. Ces deux textes de loi contiennent l'un et l'autre des allusions indirectes à la question qui nous occupe. L'article 4 de la première des lois citées indique que "les parents ou tuteurs ont droit à ce que leurs enfants ou pupilles reçoivent la formation religieuse et morale adaptée à leurs propres convictions". L'article 6 de la Loi organique 1/1990 proclame le principe de "l'égalité effective de droits entre les sexes et du rejet de toute sorte de discrimination ainsi que le respect de toutes les cultures."*
- B) *Il n'existe pas de disposition légale à ce sujet dans l'ordre juridique espagnol.*
- C)D) *L'article 1, alinéa 1 (d) de la Loi organique 1/1990 établit que le système éducatif espagnol sera orienté vers "la formation dans le respect à la pluralité linguistique et culturelle de l'Espagne". En tout cas, ce sont les lois des Communautés Autonomes ayant des particularités linguistiques qui, sur la base de la compétence conférée par l'article 148.1.17 (les Communautés Autonomes pourront assumer des compétences dans l'aide à la culture, la recherche, et, le cas échéant, l'enseignement de la langue de la Communauté Autonome), ont le plus développé les voies pour l'enseignement des langues autonomes, provoquant plusieurs conflits de compétences dont la résolution par le Tribunal Constitutionnel demeure en suspens. En tout cas, cet organe juridictionnel a déjà déclaré que le droit à l'éducation que consacre l'article 27 de la Constitution ne renferme pas dans son contenu l'option linguistique (arrêt 19/1992 du 12 février).*
7. A)B)C) *L'article 3 de la Constitution espagnole, en développant un principe proclamé dans le Préambule ("La Nation espagnole proclame sa volonté de... protéger tous les Espagnols et peuples de l'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et traditions, langues et institutions") aborde cette question en déclarant l'espagnol langue officielle. Il en découle le droit de l'utiliser et le devoir de le connaître, et de plus, la coofficialité de toutes les autres*

langues espagnoles au sein des Communautés autonomes respectives conformément à leurs statuts. Finalement, le troisième alinéa de la disposition souligne la richesse culturelle que représente le pluralisme linguistique et, en conséquence, le devoir implicite de respect et de protection de la part des pouvoirs publics.

Cet article n'est pas le seul à proclamer le pluralisme linguistique de la société espagnole dans la Constitution; l'article 20.3 consacré au régime des mass-médias dépendant de l'Etat, et l'article 148.1.17, qui fixe le cadre des compétences des Communautés autonomes, s'occupent aussi de la question. Mais en tout cas, le premier des articles cités est celui qui, en réalité, établit le régime général et de base du plurilinguisme dans la constitution. Par conséquent, il mérite un commentaire.

Premièrement, il faut constater que le caractère officiel de l'espagnol, son utilisation générale comme moyen de communication entre les citoyens et les pouvoirs publics et son implantation sociale dans tout l'Espagne qui en font le moyen linguistique commun de communication entre tous les Espagnols, impliquent l'obligation de connaître cette langue. D'un autre côté, les "autres langues espagnoles" bénéficient d'un caractère officiel, qui est défini par les divers statuts d'autonomie et limité aux territoires déterminés par l'étendue territoriale de la communauté autonome correspondante. En tout cas, la déclaration de coofficialité implique le droit de tout citoyen de s'exprimer dans n'importe laquelle des langues officielles de la Communauté autonome (espagnol ou langue régionale) dans ses relations avec des pouvoirs publics ayant des compétences définies dans le cadre de la Communauté autonome en question.

Plusieurs Statuts d'autonomie, conformément à l'article 3 de la Constitution, ont proclamé la coofficialité linguistique dans leurs Communautés autonomes respectives (Catalogne, Pays Basque, Galice, Valence et Iles Baléares en particulier), et plusieurs normes ayant force de loi issues aussi bien de l'Etat que des Communautés autonomes basque, catalane, galicienne, valencienne ou baléare ont développé des mécanismes précis pour donner un sens à la défense et à la promotion de la valeur culturelle que représente le pluralisme linguistique.

L'activité normative de l'Etat a été orientée principalement vers la réglementation de la communication linguistique entre le citoyen et les pouvoirs publics, ce qui correspond en principe à l'idée de

l'officialité de l'espagnol et de la coofficialité des langues régionales; on peut souligner à ce propos l'article 36 de la loi 30/1992 du Régime juridique des Administrations publiques concernant les relations citoyen/administration⁶ et les articles 231 de la loi organique 6/85 du Pouvoir judiciaire⁷ et 540 de la loi de procédure criminelle pour ce qui est des relations du citoyen avec l'Administration de la justice.

Dans le cadre de la législation autonome, les normes édictées amplifient le rôle de moyen de communication des langues autonomes en utilisant l'argument implicite de la nécessité de protection et de promotion de leur usage, compte tenu du caractère prépondérant et dominant de l'espagnol au sein du corps social des communautés autonomes. Cette hégémonie et cette domination sont d'ailleurs très souvent plus rhétoriques que réelles. Sous l'euphémisme de "Loi de normalisation linguistique", des lois réglementant la question ont été édictées au Pays Basque (loi du Parlement basque 10/82 du 24 novembre, de base pour la normalisation de l'usage de l'euskera), en Catalogne (loi du Parlement catalan 7/83 du 18 avril, de normalisation linguistique), en Galice (loi du Parlement de Galice 3/83, du 15 juin, de normalisation linguistique), aux Baléares (loi du Parlement baléare 3/86, du 29 avril, de normalisation linguistique des Iles). Ces lois qui, à un certain moment, ont fait l'objet de recours auprès du Tribunal constitutionnel, ont ultérieurement été déclarées conformes à la Constitution (Arrêts 82/86, 83/86, du 26 juin et 123/88, du 23 juin, respectivement).

8. Non.

9. Non.

10. A) Oui. Il est pleinement reconnu sans obstacle.

⁶ "La langue des procédures de l'Administration centrale sera l'espagnol. Nonobstant cette affirmation, les personnes intéressées qui s'adresseront aux organes de l'Administration centrale siégeant sur le territoire d'une Communauté autonome pourront aussi utiliser la langue "coofficielle". Dans ce cas, la procédure se déroulera dans la langue choisie par la personne intéressée..."

⁷ "Dans toutes les procédures judiciaires, les juges, magistrats et autres fonctionnaires des cours et tribunaux utiliseront l'espagnol, langue officielle de l'Etat... Ils pourront utiliser de même la langue officielle originaire de la Communauté autonome, sauf opposition de l'une des parties, invoquant une méconnaissance qui pourrait gêner sa défense. Les Parties au litige, leurs représentants et ceux qui les dirigent, de même que les témoins et les experts pourront utiliser la langue officielle sur le territoire des Communautés autonomes où les procédures ont lieu..."

- B) *Non.*
11. A)B) *Non.*
- C) *Non.*
12. A)B)C) *Non.*
13. A)B) *Les règlements des chambres parlementaires, (Congrès des députés et Sénat), ainsi que de quelques Assemblées législatives autonomes (par exemple, le Parlement de Galice), ont établi de manière générale l'exigence de prêter serment ou promesse de respecter la Constitution comme une condition du plein accès au statut de parlementaire. Le Tribunal constitutionnel a considéré cette condition conforme à la Constitution, puisqu'elle ne viole pas le droit égal de participation politique comme le prétendaient les requérants (voir entre autres, les arrêts 101/1983 du 18 novembre et 122/1983 du 16 décembre). En revanche, l'arrêt 119/1990 du 21 juin a considéré contraire aux énoncés constitutionnels, en tant qu'elle limitait le droit de participation politique sans aucune justification objective et raisonnable, la règle imposant le serment ou la promesse citée se fasse suivant une formule rituelle et non pas à travers l'expression employée par certains parlementaires.*
14. A)B) *La Constitution espagnole manque de dispositions claires à ce sujet.*
15. *Non. Pas de manière explicite. Cependant, à travers l'arrêt du Tribunal constitutionnel 214/1991 du 11 novembre déjà cité (Affaire Violeta Friedman), le haut organe juridictionnel a considéré Mme Friedman comme la personne légitimement à même de présenter un recours contentieux afin de défendre son droit à l'honneur, par présomption de vulnérabilité à cause des déclarations injurieuses pour la race juive d'un ancien nazi dans la presse (voir les phrases les plus significatives de cet arrêt au point 2. in fine).*

SWEDEN

1. A) *No*

- B) *The State is not organised on a federal basis.*
- C) *No*
2. A) *Yes. According to Chapter 2, Article 15 of the Instrument of Government (IG), which is the central part of the Swedish Constitution, "no Act of law or other statutory instrument may entail the discrimination of any citizen because he belongs to a minority on grounds of race, skin colour, or ethnic origin". Positive discrimination in favour of minorities is also recognised by the Constitution where it is laid down that "opportunities should be promoted for ethnic, linguistic and religious minorities to minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own" (chapter 1, article 2 of the IG).*
- B) *The ban on discrimination of "citizens" formally refers to Swedish citizens but according to Chapter 2, article 20 of the IG a foreigner within the Realm shall be equated with Swedish citizens in this respect.*
- C) *All kinds of minorities.*
- D) *No*
- E) *The minorities are also viewed in collective terms. It is, for example, a crime to agitate against ethnic groups (Chapter 16, Article 8 of the Penal Code).*
- F) *No*
3. *Sweden has, for example, acceded to the UN Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination and to the European Convention on Human Rights. To be applied in domestic law treaty provisions must first be incorporated in Swedish law by means of legislation or other regulation. Concerning the first of the two conventions mentioned, this has been done by legislation referred to under 4C) below. The European Convention on Human Rights is supposed to be incorporated in its entirety from 1 January 1995.*
4. A) *-*

- B) *Yes. See 2 A) about Chapter 1, Article 2 of the IG. It could be mentioned that, according to the law, the Sami population has exclusive right to use soil and water to support themselves and their reindeer.*
- C) *Yes. In Chapter 16, Article 8 of the Penal Code it is laid down that if a person in a statement or other communication which is spread threatens or expresses contempt for an ethnic group or other such group of persons with allusion to race, skin-colour, national or ethnic origin or religious creed, he shall be sentenced for agitation against ethnic group. According to Chapter 16, Article 9 of the same Code a businessman shall be sentenced if he in the conduct of his business discriminates against someone on the ground of his race, skin colour, national or ethnic origin or religious creed by refusing to deal with him on the same conditions the businessman applies to other in the conduct of his business; likewise, an organiser of a public assembly or entertainment may be sentenced for unlawful discrimination if he discriminates against someone on the ground of his race etc. by refusing to allow him to enter the assembly or entertainment on the same conditions as apply to others. In 1986 a special act was passed prohibiting discrimination on ethnic grounds. Under the provisions of the Act the Government has appointed an Ombudsman against discrimination who is charged with ensuring that the act is complied with.*
5. *The freedom of worship, defined as the freedom to practise one's own religion either alone or in company with others, is guaranteed in Chapter 2, Article 1 of the IG, and according to Article 2 of the same chapter all citizens (including foreigners living in Sweden) shall be protected against all coercion to belong to any religious congregation.*
6. A) *Provided that the prescribed standard is met, it is possible to found subsidised private schools; this option is open also to minority groups. Children belonging to the Sami community are educated in a special school, funded by the State. The board of this school is elected by the representative assembly of the Sami population (see 12 C).*
- B) *-*
- C) *The regulation concerning the elementary school provides for the study of the minority language. If a minority group wants to*

establish an elementary school (see above) the education can, of course, be given in the minority language.

- D) *No*
7. A) *See 2A) about Chapter 1, article 2 of the IG (on positive discrimination).*
- B) *The laws on procedure generally guarantee the right of persons belonging to minorities to use their own language in their contacts with the authorities. These regulations are aimed not only at verbal interpretation during negotiations, hearings etc., but also at written translation, when documents in a foreign language are submitted to the authorities or where these authorities are to communicate with someone who does not understand Swedish.*
- C) *No*
8. *There are no such rules laid down in the Constitution. Ordinary acts of law concerning radio and television provides for broadcasting in a lot of languages, and it is also possible for minority groups to produce programmes of their own in local radio. Economic support is provided through state funds for the publishing, also by minority groups, of newspapers and magazines.*
9. *No*
10. A) *There are no limits on the right of association of persons belonging to minorities.*
- B) *No*
11. A) *A person who is not a Swedish citizen can vote and be elected at local elections (the municipal councils and the county councils), provided that he or she has been a permanent resident in the country for at least three years.*
- B) *-*
- C) *No*
12. A) *See 11A).*

- B) -
- C) *The elected representative body of the Sami population is recognised as a Swedish authority with limited decision-making power concerning, among other things, the allocation of state funds.*

13. *No*

14. *No*

15. *No*

SUISSE

1. A) *Voir le préambule de la Constitution fédérale de 1874 :*

"La Confédération suisse, voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse, a adopté la constitution fédérale suivante."

Ce préambule exprime deux idées fondamentales :

1) *l'idée fédérative - la Suisse est un Etat fédéral composé de cantons.*

2) *l'idée nationale - malgré leurs différences de langues, de cultures, de confessions et d'intérêts, les cantons suisses ont, à travers l'alliance confédérale, un destin commun.*

- *D'autres dispositions constitutionnelles expriment encore le caractère fédéral de la Suisse (voir, par exemple, les articles 1, 2, 5 et 6 Const. féd.).*

- B) *La "Confédération suisse" est bien, malgré le libellé de la Constitution, un **Etat fédéral** et non une confédération d'Etats. Cet Etat fédéral s'est constitué en 1848 à partir d'une confédération d'Etats indépendants - les cantons suisses - liés conventionnellement (avant 1798 et entre 1815 et 1848).*

L'article 1 Const. féd. (voir Annexe n° 1) énumère les cantons suisses qui représentent l'élément de base de la structure fédérative de la Suisse.

La forme fédérale de la Suisse résulte donc directement de la préexistence de cantons "indépendants" et de la volonté d'intégrer les diversités culturelles, confessionnelles et linguistiques que représentaient ces derniers en vue d'un destin commun.

- C) *Non.*
2. A) a) *Il n'y a pas d'utilisation spécifique de ce terme dans la Constitution. Pour une utilisation résiduelle, voir l'article 34 ter al. 2 Const. féd. (voir Annexe n° 2). L'article 27 al. 3 Const. féd. (voir Annexe n° 9) fait **implicitement** référence aux minorités religieuses.*
- b) *Il n'y a pas d'utilisation spécifique de ce terme dans la législation. Certaines dispositions législatives font cependant **indirectement** référence aux minorités (voir, par exemple, la loi fédérale sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues - Annexe n° 12).*
- c) *Il n'y a pas d'utilisation spécifique de ce terme dans la jurisprudence fédérale (selon le Répertoire général du Recueil officiel des Arrêts du Tribunal fédéral suisse). Certains arrêts du Tribunal fédéral suisse font cependant **indirectement** référence aux minorités (concernant les minorités religieuses voir, par exemple, l'ATF 119 Ia 1978 A et M ainsi que l'ATF 113 Ia 304 Nehal Ahmed Syed).*
- B) *Il n'y a pas dans la Constitution, la législation ou la jurisprudence fédérale de définition précise de ce terme.*
- C) *La Constitution, la législation et la jurisprudence fédérale visent parfois implicitement les minorités religieuses et linguistiques (voir supra question 2 A).*
- D) *La Constitution et la législation n'envisagent pas expressément la problématique de la reconnaissance des minorités. La reconnaissance n'est pas imposée, elle est implicitement admise. Dans les faits, les minorités sont indirectement reconnues (voir, par exemple, les articles 27 al. 3 et 116 Const. féd.).*

L'appartenance d'un individu à une minorité ne peut résulter unilatéralement d'une décision de l'autorité publique.

E) *La Constitution, la législation et la jurisprudence n'envisagent pas la question des minorités de manière spécifique. Cette question est englobée et abordée dans le cadre du traitement d'autres problématiques : voir, par exemple, le principe général de l'égalité - art. 4 Const. féd. -, la liberté de croyance et de culte - art. 49 et 50 Const. féd. -, la liberté de la langue - droit constitutionnel non écrit - ... Dans ces autres contextes, la problématique des minorités est abordée en termes plutôt individuels (voir infra les autres questions). Voir cependant le **principe de la territorialité** - infra question 7 B - qui est appliqué dans le domaine de la liberté de la langue.*

F) *Non.*

3. A) *Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ou Pacte - Nations Unies, 1966) et plus particulièrement son art. 27.*

Voir la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ou CEDH - Conseil de l'Europe, 1950) et plus particulièrement son art. 14 - le principe de non discrimination - ainsi que l'interprétation jurisprudentielle strasbourgeoise de certaines dispositions de la CEDH - art. 9, 10 CEDH et art. 2 Protocole additionnel.

Le rang des traités dans la hiérarchie des actes normatifs en Suisse est une question complexe ayant donné lieu à des controverses doctrinales. On peut cependant poser de façon schématique que :

i) *La **Constitution** l'emporte sur des **traités antérieurs** : une modification constitutionnelle, résultant d'un vote positif d'une majorité du peuple suisse et des cantons, peut soustraire la Suisse à une obligation découlant d'un traité international "**de peu d'importance**".*

*Mais, lorsqu'un traité contient des règles de **jus cogens** - par exemple un traité sur les droits de l'homme -, une bonne partie de la doctrine estime qu'une révision de la Constitution qui irait à l'encontre d'un tel traité devrait être considérée comme dépourvue d'effet.*

Concernant les **traités postérieurs**, l'art. 113 al. 3 Const. féd. (voir Annexe n° 3) empêche les tribunaux d'en contrôler la constitutionnalité, de sorte qu'ils peuvent théoriquement déroger à la Constitution.

ii) La doctrine majoritaire et la jurisprudence récente confirment le principe de la supériorité des traités sur les **lois fédérales antérieures ou postérieures**.

Une évolution jurisprudentielle récente tendrait à admettre que le législateur fédéral peut exceptionnellement, en pleine connaissance de cause, édicter une règle contraire au droit international lorsqu'il s'agit de sauvegarder des intérêts très importants.

iii) Il ne fait aucun doute que les traités internationaux l'emportent sur l'ensemble des **actes normatifs infralégaux** et sur l'ensemble du **droit cantonal et intercantonal**.

B) La CEDH et le Pacte ont été ratifiés et sont entrés en vigueur respectivement le 28.11.1974 et le 18.9.1992.

La mise en oeuvre de ces instruments n'a pas, concernant les articles afférents aux minorités, débouché sur des dispositions législatives.

Concernant l'art. 27 du Pacte : il n'y a pas encore de cas de jurisprudence impliquant la Suisse à signaler.

Concernant l'art. 14 CEDH : Le Tribunal fédéral suisse ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme de Strasbourg ont eu à traiter plusieurs cas concernant la Suisse. Dans toutes ces affaires, les problèmes de discrimination ne concernaient pas la problématique des minorités au sens strict du terme, mais touchaient à des questions "périphériques" - femmes, mineurs, détenus ...

4. A) Voir l'article 4 al. 1 Const. féd. (voir Annexe n° 4). Il n'y a pas de référence explicite à la non discrimination en fonction de l'appartenance à une minorité. A noter que l'article 14 CEDH, applicable en Suisse, y fait expressément référence.

L'article 4 al. 1 Const. féd. pose le principe de l'égalité **dans** la loi - des discriminations légales fondées sur la race, la confession, le sexe, la langue ... d'une personne ne sont admissibles que lorsqu'elles se justifient par des raisons pertinentes et sérieuses

découlant des faits à réglementer - et le principe de l'égalité **devant** la loi - interdictions, entre autres, de l'inégalité de traitement et de l'arbitraire.

Contrairement à la lettre de cette disposition, les titulaires de ce droit constitutionnel sont non seulement les Suisses, mais aussi les étrangers. Les exemples jurisprudentiels n'ont pas trait à la problématique des minorités au sens strict du terme, mais ils concernent des problèmes "périphériques" comme des distinctions fondées sur le sexe, la profession ...

- B) Non, il n'y a pas de reconnaissance d'un tel principe en faveur des minorités.
- C) De lege lata : il n'existe pas en Suisse de législation spécifique réprimant l'incitation à la haine et la violence raciale et la xénophobie. Certaines dispositions du Code pénal suisse (CPS) peuvent cependant s'appliquer - voir par exemple l'art. 177 CPS concernant le délit d'injure ...

De lege ferenda : l'Assemblée fédérale suisse a adopté récemment un nouvel article du CPS (art. 261 bis CPS) réprimant la discrimination raciale (voir Annexe n° 5). Cet ajout législatif a fait l'objet d'une demande de référendum de la part du peuple suisse.

- 5. A) Réponse incluse infra dans le point B.
- B) En Suisse, la **liberté religieuse** comporte un double aspect, individuel (i) et institutionnel (ii).

i) La liberté religieuse confère à chacun un droit subjectif de croire et de pratiquer la religion selon le choix que lui dicte sa conscience - voir la **liberté de conscience et de croyance** (art. 49 Const. féd. et art. 9 CEDH) et la **liberté de culte** (art. 50 Const. féd.).

La **liberté de conscience et de croyance** est consacrée à l'**art. 49 al. 1 Const. féd.** (voir Annexe n° 6). Elle confère à tout individu le droit d'avoir (ou de ne pas avoir) et de pratiquer une croyance ou une conviction religieuse. Elle lie également l'Etat qui ne peut forcer quiconque à faire usage de sa liberté, c'est-à-dire contraindre une personne à adhérer à une confession déterminée ou à accomplir un acte religieux. Cette liberté appartient à toutes les personnes physiques sans distinction d'origine, d'âge ou de nationalité.

Aux termes de l'art. 49 al. 2 Const. féd., l'Etat ne peut empêcher qui que ce soit d'entrer ou de sortir d'une communauté religieuse et ne peut forcer quiconque à suivre un enseignement religieux.

Selon l'art. 49 al. 6 Const. féd., l'Etat ne peut contraindre personne à s'acquitter d'un impôt ecclésiastique qui profite à une communauté religieuse à laquelle elle n'appartient pas. C'est sur ce point que porte pour l'essentiel la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 49 Const. féd.

*L'art. 50 Const. féd. (voir Annexe n° 7) garantit le **libre exercice des cultes**. Alors que la liberté de conscience et de croyance protège l'aspect individuel de la liberté religieuse, la liberté de culte en protège plutôt l'aspect collectif. Cette liberté, qui a été relativement peu invoquée jusqu'à présente, risque de l'être de plus en plus du fait du fort brassage actuel de la population résultant principalement de la migration Sud-Nord (voir l'ATF 113 Ia 304 Nehal Ahmed Syed où les détenus musulmans d'un pénitencier demandaient de pouvoir se réunir régulièrement pour une prière commune le vendredi).*

ii) La liberté religieuse vise également à garantir la paix religieuse par l'intermédiaire notamment de la neutralité religieuse de l'Etat, la tolérance religieuse et l'égalité des religions. On vise ici les relations entre l'Etat et les différentes communautés religieuses. Dans notre Etat fédéral - répartition des compétences oblige - les rapports entre l'Etat et l'Eglise relèvent de la compétence des cantons, sous réserve de quelques règles fédérales impératives. Cette "décentralisation", qui a engendré des régimes aussi variés que compliqués, devait permettre "d'assurer la diversité des statuts publics de la religion et, à travers cette diversité, de garantir la protection des minorités religieuses".

*L'art. 49 al. 4 Const. féd. consacre le principe de la neutralité religieuse de l'Etat. L'Etat ne doit donc pas s'identifier à une croyance, une confession ou à une conviction déterminée. Comme le relève notre Tribunal fédéral : "L'Etat doit dans les actes publics s'abstenir de toute considération confessionnelle susceptible de compromettre la liberté des citoyens **dans une société pluraliste**." (nous soulignons) (ATF 116 Ia 252, 260 Comune di Cadro).*

Remarque : l'ancien art. 25 bis Const. féd. interdisant l'abattage israélien a trouvé confirmation au niveau législatif après son

abrogation au niveau constitutionnel (voir Annexe n° 8). Cette interdiction constitue une importante restriction à la liberté de culte judaïque lequel défend à ses adeptes de manger de la viande provenant d'animaux non saignés.

6. A) *Pas de manière directe, mais seulement implicitement.*

Selon l'art. 49 al. 2 Const. féd., l'Etat ne peut forcer quiconque à suivre un enseignement religieux. L'enseignement religieux dans les écoles publiques doit être facultatif (voir JAAC 1983 N° 32).

L'art. 27 al. 2 et al. 3 Const. féd. (voir Annexe n° 9) consacre le principe de la neutralité religieuse de l'Etat en matière scolaire - interdiction des écoles publiques professionnelles. Les écoles publiques doivent donc pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions.

Concernant l'art. 49 al. 5 Const. féd. et les lois cantonales imposant l'obligation de fréquenter l'école le samedi - avec refus d'accorder une dispense générale de l'enseignement scolaire ledit jour pour des motifs religieux -, le Tribunal fédéral exige que les conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité de pareilles obligations soient scrupuleusement respectées (voir ATF 117 Ia 311 E, ATF 114 Ia 129 MR). Concernant les dispenses de certains enseignements pour des motifs religieux, voir l'ATF 119 Ia 178 A et M où il s'agissait de la dispense, pour des enfants musulmans, des cours de natation.

L'ordre constitutionnel suisse ne proscriit pas les écoles privées confessionnelles pour autant qu'elles soient placées sous la surveillance de l'Etat. Le Tribunal fédéral semble même déduire de l'art. 49 Const. féd. un droit constitutionnel à un enseignement primaire privé pour les adeptes de communautés religieuses qui sont trop marginales pour que l'école publique puisse prendre en considération leurs exigences culturelles (voir ATF 114 Ia 129, 133 MR).

B) - ...

C) *L'enseignement primaire et secondaire est de la compétence des cantons. Ceux-ci déterminent également l'usage officiel des langues par et devant les autorités cantonales. Les cantons sont donc*

compétents pour déterminer la ou les langues d'enseignement ainsi que la ou les langues à enseigner (voir encore infra question 7 B).

Dans la pratique, on peut constater que dans les cantons bi ou trilingues, là où se trouvent des minorités linguistiques, l'enseignement est aussi donné dans leur langue. D'une manière générale, une deuxième langue nationale est toujours enseignée dans les écoles de notre pays.

D) Réponse incluse supra point A et C.

7. A) Réponse incluse infra dans le point B.

B) Remarques initiales :

Malgré le fait que la Suisse soit un Etat plurilingue, il y a toujours régné, dans l'ensemble, la paix linguistique.

*La population de nationalité suisse se composait en 1980 de 73,5 % de germanophones, 20 % de francophones, 4,5 % d'italophones et 1 % de romanches. On dénombrait également environ **un million** d'étrangers parlant une multitude de langues autres que les quatre langues nationales suisses.*

La Suisse compte 26 cantons et demi-cantons. 14 sont de langue allemande, quatre de langue française - Vaud, Neuchâtel, Genève, Jura - un de langue italienne - Tessin -, trois bilingues - Berne, Fribourg, Valais - et un trilingue - Grisons.

*La **liberté de la langue** n'est pas garantie expressément par la Constitution fédérale (voir cependant le projet du nouvel art. 116 Const. - voir Annexe n° 10). C'est le Tribunal fédéral suisse qui l'a consacrée, en 1965, comme un droit constitutionnel non écrit (ATF 91 Ia 480, 486 Association de l'école française). Cette liberté garantit de manière générale le droit de chacun de s'exprimer oralement ou par écrit dans la langue de son choix, mais surtout dans sa langue maternelle. Concernant la portée de cette liberté - surtout dans son aspect privé - certains auteurs tendent à démontrer qu'elle n'a pas, dans son application pratique, de spécificité propre, indépendante d'autres libertés spéciales - voir la liberté personnelle, la liberté de la presse, le principe général d'égalité ...*

De manière générale, la doctrine distingue, concernant la liberté de la langue, deux domaines distincts d'application.

- *Le **domaine privé** où **tous** les individus doivent pouvoir choisir librement, sans intervention étatique, la langue dans laquelle ils communiquent entre eux **à titre privé**.*
- *Le **domaine public** où l'autorité définit la ou les langues dans lesquelles elle entre en communication avec les individus et réciproquement. C'est la réglementation des **langues officielles** de l'Etat.*

*En Suisse, structure fédérale et répartition des compétences obligent, la réglementation de l'usage officiel des langues est une compétence parallèle de la Confédération et des cantons. A la première, la réglementation de l'usage officiel des langues par et devant les autorités fédérales (**a**), aux seconds celle qui détermine cet usage par et devant les autorités cantonales et communales (**b**). Ceci doit permettre de garantir la diversité culturelle et le pluralisme linguistique en Suisse.*

***a)** L'article 116 Const. féd. (voir Annexe n° 11) énumère, en son alinéa premier, les **quatre langues nationales** que sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. On admet généralement que cet article peut servir de base à des **mesures d'encouragement** prises en faveur des langues minoritaires que sont le romanche et l'italien (voir Annexe n° 12).*

*En son alinéa 2, l'art. 116 Const. féd. énonce les **trois langues officielles** de la Confédération : l'allemand, le français et l'italien. Celles-ci sont placées, concernant l'utilisation de la langue dans le secteur public, sur un pied de stricte égalité.*

***b)** Chaque canton est libre d'instituer une réglementation propre en matière de langue officielle. Tous les cantons multilingues ont adopté des dispositions constitutionnelles sur leurs langues officielles (voir Annexe n° 13). Dans les autres cantons, la détermination de la langue officielle est implicite.*

L'autonomie cantonale en matière linguistique implique aussi la compétence, pour les cantons, de prendre des mesures pouvant prescrire l'emploi d'une langue déterminée dans les rapports entre les particuliers et l'Etat. Ces mesures, qui tendent en principe à

*favoriser l'homogénéité ou, au contraire, la diversité linguistique dans le canton concerné, se doivent de respecter le principe général d'égalité - art. 4 Const. féd. - ainsi que l'ensemble des autres libertés constitutionnelles (l'essentiel de la jurisprudence en ce domaine a trait à l'utilisation de la langue devant les tribunaux et dans l'enseignement : voir notamment, ATF 109 V 224 Boggi, ATF 106 Ia 299 Brunner, ATF 100 IA 462 Derungs, ATF 91 Ia 480 Association de l'école française ...). Pour le Tribunal fédéral suisse, cette faculté résulte plus précisément du **principe dit de la territorialité**. En effet, selon lui, l'art. 116 al. 1 Const. garantit "la répartition territoriale traditionnelle des langues en Suisse" et il résulte de ce fait qu'il "incombe aux cantons, dans les limites de leurs frontières, de veiller à la conservation de l'étendue et de l'homogénéité de leur territoire linguistique" (voir ATF 91 Ia 480, 486 et ATF 100 Ia 462, 466 op.cit.). Ainsi les cantons seraient habilités à "prendre des mesures pour maintenir les limites traditionnelles des régions linguistiques et leur homogénéité, **même si la liberté du particulier à utiliser sa langue maternelle s'en trouve restreinte.**" (nous soulignons) (voir ATF 106 Ia 299, 302 op.cit).*

C) *Références incluses supra dans le point B.*

8. *Sous l'expression "libertés de communication" on peut regrouper un ensemble de libertés qui ont pour but "de garantir la libre formation, la libre expression et la libre réception des opinions par la parole, l'écrit, l'image, le geste et le symbole". Concernant ces libertés, le droit suisse ne prévoit pas de règles spécifiques pour les minorités. Voir :*

- *La **liberté de la presse** - art. 55 Const. féd.*
- *La **liberté d'expression et d'opinion** - droit constitutionnel non écrit depuis sa concrétisation en 1961 (ATF 87 I 114, 117 Sphinx Films Sa).*
- *La **liberté d'information** implique le droit de recevoir librement, sans contrôle de l'autorité, des nouvelles et des opinions et de se renseigner aux sources accessibles de manière générale - corollaire de la liberté de la presse et d'expression (ATF 104 Ia88, 94 Schweizerische Journalisten-Union).*

- *La **liberté de la radio-télévision** - art. 55 bis Const. féd. (voir Annexe n° 14) -appartient principalement aux auditeurs et aux téléspectateurs. En effet, selon l'alinéa 2 de l'art. 55 bis Const., le système de radiodiffusion et de télévision doit assurer leur **développement culturel**, la libre formation de leur opinion et leur divertissement. Mais surtout, cette même disposition stipule que les émissions de radio et de télévision doivent tenir compte "**des particularités du pays et des besoins des cantons**", ceci devant permettre d'assurer le pluralisme culturel et linguistique au sein du système de radio-télévision. La conformité des émissions avec ces exigences constitutionnelles peut être examinée par une autorité de plainte au sens de l'alinéa 5 de l'art. 55 Const. féd.*

9. A) *Non.*

10. A) *La **liberté d'association** est expressément consacrée par l'art. 56 Const. féd. (voir Annexe n° 15) et l'art. 11 CEDH. Malgré le libellé de cette disposition constitutionnelle -"citoyens"-, la nationalité n'est plus considérée comme un critère pertinent pour définir la titularité de cette liberté. En principe, la liberté d'association appartient tant aux Suisses qu'aux étrangers et aux apatrides. Elle peut être invoquée par les personnes appartenant à des minorités. Peuvent faire partie d'associations ayant leur siège en Suisse également des personnes qui sont domiciliées à l'étranger. La liberté d'association est donc pleinement reconnue, même au-delà des frontières. Seules peuvent être interdites les associations qui mettent en danger l'ordre public.*

B) *Il n'existe pas en Suisse de partis politiques qui représentent les intérêts des minorités ou qui ont été créés dans ce but là.*

11. A) *Réponse incluse infra dans le point C.*

B) *Réponse incluse infra dans le point C.*

C) *On peut affirmer qu'au plan fédéral des critères linguistiques ont eu une certaine influence concernant le mode d'élection des principaux organes de la Confédération.*

- *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 de notre Parlement).*

- *Pour le **Conseil des Etats** (Chambre haute de notre Parlement), le règle de la représentation égalitaire de chaque canton - 2 sièges par canton - a pour effet que la voix des cantons à langue minoritaire y est représentée directement.*
- *La Loi fédérale sur les rapports entre les conseils exige, en son alinéa 2 de l'art. 8 quinquies, qu'il soit tenu compte des langues officielles dans la composition des commissions parlementaires.*
- *Selon une règle coutumière, doivent siéger au sein du **Conseil fédéral** (l'exécutif fédéral) au moins deux représentants des cantons latins.*
- *L'art. 107 Const. féd. (voir Annexe n° 16) stipule que les trois langues officielles doivent être représentées au Tribunal fédéral.*

12. A) *Non, pas au plan fédéral.*

B) -

C) *Non.*

13. A) *Non.*

B) -

14. A) *Non.*

B) -

15. A) *Il n'existe pas de recours spécifiques en faveur des personnes appartenant à une minorité.*

ANNEXES
aux réponses de la Suisse

Annexe n ° 1 : Préambule et Article 1 Constitution fédérale

Au nom de Dieu Tout-Puissant !

*La Confédération suisse,
voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force
et l'honneur de la nation suisse, a adopté la constitution fédérale suivante.*

Chapitre premier : Dispositions générales

Article premier

Les peuples des vingt-trois cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald (le Haut et le Bas), Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes), Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Annexe n ° 2 : Article 34 ter al. 2 Constitution fédérale

Article 34^{ter}

1. La Confédération a le droit de légiférer :

- a. Sur la protection des employés ou ouvriers ;*
- b. Sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession ;*
- c. Sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail ou d'autres accords entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail ;*
- d. Sur une compensation appropriée du salaire ou du gain perdu par suite de service militaire ;*
- e. Sur le service de placement ;*
- f. ...*
- g. Sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison.*

2. La force obligatoire générale prévue sous lettre c ne pourra être statuée que dans des domaines touchant les rapports de travail entre employeurs et

employés ou ouvriers, à condition toutefois que les dispositions considérées tiennent suffisamment compte des diversités régionales, des intérêts légitimes des minorités et respectent l'égalité devant la loi ainsi que la liberté d'association.

3. ...

4. *Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.*

Annexe n° 3 : Article 113 al. 3 Constitution fédérale

Article 113

1. *Le Tribunal fédéral connaît, en outre :*

- 1) *Des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités cantonales, d'autre part ;*
- 2) *Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public ;*
- 3) *Des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.*

2. *Sont réservées les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale.*

3. *Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.*

Annexe n° 4 : Article 4 al. 1 Constitution fédérale

Article 4

1. *Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.*

2. *L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les*

hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Annexe n ° 5 : Article 261 bis CPS

Annexe n ° 6 : Article 49 Constitution fédérale

Article 49

- 1. La liberté de conscience et de croyance est inviolable.*
- 2. Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.*
- 3. La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.*
- 4. L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.*
- 5. Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.*
- 6. 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. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.*

Annexe n ° 7 : Article 50 Constitution fédérale

Article 50

- 1. Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes moeurs.*
- 2. Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses*

communautés religieuses, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat.

- 3. Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses ou une scission de communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes.*
- 4. Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération.*

Annexe n ° 8 : Loi fédérale sur la protection des animaux (RS 455)

Section 7 : Abattage d'animaux

Article 20 Etourdissement obligatoire

- 1. L'abattage de mammifères sans étourdissement précédant la saignée est interdit.*
- 2. Le Conseil fédéral peut également prescrire, pour de grandes exploitations, l'étourdissement des volailles avant leur abattage.*

Article 21 Méthodes d'étourdissement

- 1. L'étourdissement doit autant que possible agir sur-le-champ ; si son action se produit tardivement, il ne doit occasionner aucune douleur.*
- 2. Le Conseil fédéral spécifie les méthodes d'étourdissement autorisées.*

Annexe n ° 9 : Article 27 al. 2 et al. 3 Constitution fédérale

Article 27

- 1. La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.*
- 2. Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.*

3. *Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.*

3bis.

Pendant la période de la scolarité obligatoire, l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

4. *La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.*

Annexe n° 10 : *Projet du nouvel article 116 Constitution fédérale (FF 1991 II p. 301)*

Article 116

1. *La liberté de la langue est garantie.*
2. *Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.*
3. *La Confédération et les cantons veillent à sauvegarder et à promouvoir les quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion. Les cantons prennent des mesures particulières afin de protéger les langues nationales qui sont menacées dans un territoire donné ; la Confédération leur accorde un soutien à cet effet.*
4. *La Confédération et les cantons encouragent la compréhension entre les communautés linguistiques et la présence des quatre langues nationales dans l'ensemble de la Suisse.*
5. *Les langues officielles de la Suisse sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyennes et citoyens romanches et avec les institutions romanches. Les modalités sont réglées par la loi.*

Annexe n° 11 : Article 116 Constitution fédérale

Article 116

1. *L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.*
2. *Sont déclarés langues officielles de la Confédération : l'allemand, le français et l'italien.*

Annexe n° 12 : *Loi fédérale sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues (RS 441.3)*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 116 de la constitution fédérale,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981,

arrête :

Article premier *Subvention au canton des Grisons*

1. *La Confédération alloue au canton des Grisons une subvention annuelle de 3 750 000 francs pour sauvegarder la culture et la langue rhéto-romanes ainsi que la culture et la langue des vallées italophones.*
2. *De ce montant, 1 875 000 francs au moins doivent être alloués à la Lia Rumantscha pour son activité en faveur de la culture et de la langue rhéto-romanes et 562 500 francs au moins à l'association Pro Grigioni Italiano pour son activité en faveur de la culture et de la langue des vallées italophones du canton des Grisons.*
3. *La subvention fédérale est subordonnée à la condition que le canton des Grisons alloue de son côté une subvention annuelle de 400 000 francs à la Lia Rumantscha et une autre de 100 000 francs à l'association Pro Grigioni Italiano.*

Article 2 *Subvention au canton du Tessin*

La Confédération alloue au canton du Tessin une subvention annuelle de 2,5 millions de francs pour sauvegarder son identité culturelle et linguistique.

Article 3 *Rapports*

Les cantons des Grisons et du Tessin présentent au Département fédéral de l'intérieur un rapport annuel sur l'emploi qu'ils ont fait de leurs subventions. La Lia Rumantscha et l'association Pro Grigioni Italiano lui soumettent en outre chaque année, par l'entremise des autorités cantonales, un programme et un budget.

Article 4 *Abrogation du droit en vigueur*

Sont abrogés :

- 1. l'article 5 de la loi fédérale du 19 juin 1953 subventionnant l'école primaire publique ;*
- 2. l'arrêté fédéral du 23 septembre 1974 allouant une aide financière à la Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et à «Pro Grigioni Italiano» ;*
- 3. la loi fédérale du 19 décembre 1980 allouant une aide financière au canton du Tessin pour la sauvegarde de sa culture et de sa langue.*

Article 5 *Référendum et entrée en vigueur*

- 1. La présente loi est sujette au référendum facultatif.*
- 2. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.
Date de l'entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1984*

Annexe n° 13 : extraits de constitutions cantonales

Berne (RS 131.212)

Article 6

- 1. Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.*
- 2. Les langues officielles sont :*
 - a. le français dans le Jura bernois,*
 - b. le français et l'allemand dans le district de Bienne,*
 - c. l'allemand dans les autres districts.*

3. *Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.*
4. *Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.*

Fribourg (RS 131.219)

Article 21

1. *Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.*
2. *L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.*

Grisons (RS 131.226)

Article 46

Die drei Sprachen des Kantons sind als Landessprachen gewährleistet.

Valais (RS 131.232)

Article 12

1. *La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales.*
2. *L'égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et dans l'administration.*

Jura (RS 131.235)

Article 3 Langue

Le français est la langue nationale et officielle de la République et Canton du Jura.

Annexes n ° 14 : Article 55 et Article 55 bis Constitution fédérale

Article 55

1. *La liberté de la presse est garantie.*
2. *et ...*

Article 55 bis

1. *La législation sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication est du domaine de la Confédération.*
2. *La radio et la télévision contribuent au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons. Elles présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.*
3. *L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.*
4. *Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse.*
5. *La Confédération crée une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes.*

Annexe n° 15 : Article 56 Constitution fédérale

Article 56

Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

Annexe n° 16 : Article 107 Constitution fédérale

Article 107

1. *Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées.*
2. *La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.*

TURKEY

1. A) *Although the Constitution (1982) does not use the term "unitary" state, in Article 2 it states that the Turkish state is committed to the "nationalism of Atatürk". Article 3 states that "The Turkish state is an indivisible entity with its nation and territory". These provisions indicate that the Turkish state is perceived as both "unitary" and "national". There are no references to a "multiethnic", "multilingual" or "multireligious" nature.*
 - B) *See A above.*
 - C) *No.*
2. A)
 - a) *No.*
 - b) *It is used, in a negative sense, in the Law on Political Parties (dated 22 April 1983). According to the provisions of this Law, political parties cannot pursue the aim of changing the unitary nature of the state (Art. 80). They cannot put forward the claim that there are minorities in the territory of the Turkish Republic, based on differences of national or religious culture, or of sect, race or language. They cannot pursue the aim of creating minorities in the territory of the Turkish Republic by protecting, developing or diffusing languages and cultures other than the Turkish language and culture. They cannot use any language other than Turkish in their official documents, congresses, meetings, and propaganda activities (Art. 81). They cannot engage in activities with the aim of promoting regionalism or racism (Art. 82). They cannot engage in activities against the principle of equality before law without any discrimination, regardless of language, race,*

color, sex, political opinion, philosophical belief, religion and sect, or any such consideration (Art. 83).

c) *The Constitutional Court has banned several parties which were found to be in violation of the above restrictions.*

B) *No.*

C) *See 2 A, b above.*

D) *No.*

E) *In strictly individual terms.*

F) *No.*

3. A) *The only relevant international instrument is the Peace Treaty of Lausanne. Part II, Section III (Art. 37-45) of the Treaty carries the title "Protection of Minorities" and has as its aim to protect the "non-Moslem" minorities living in Turkey. It does not include Moslem minorities. The following rights of the non-Moslem minorities are recognized by the Treaty:*

- *Non-discrimination;*
- *Freedom of religion;*
- *Freedom of travel and migration;*
- *Freedom to enjoy the same civil and political rights as enjoyed by Moslem Turks;*
- *Freedom to use the language of their choice in their commercial transactions, religious rites, mass media, and open meetings;*
- *Non-Moslem minorities will enjoy the necessary facilities to use their own languages in the courts;*
- *Freedom to establish all kinds of religious, charitable, and educational organisations, and to use their own language therein;*
- *Churches, sinagogues, cemeteries and other religious institutions of non-Moslem minorities are under full protection;*
- *Freedom not be forced to any kind of action inconsistent with their religious beliefs and ceremonies;*
- *Freedom to use their own customary law in the fields of family law and personal status. However, after the adoption of the Turkish Civil Code in 1926 (based on the Swiss Civil Code),*

the Greek Orthodox, Armenian and Jewish communities renounced this privilege.

Under Article 37 of the Lausanne Treaty, no laws and regulations contrary to the Articles 38-44 of the Treaty (protection of minorities) can be adopted. In this sense, these Articles have constitutional status, and the rule of "lex posteriori" would not be applicable in this case.

- B) *Article 42 of the 1982 Constitution makes a reference to the Lausanne Treaty. Under this Article, "No language other than Turkish shall be taught as mother tongue to Turkish citizens at any institution of training or education... The provisions of international treaties are reserved."*
4. A) *Yes. The constitutional principle of equality (Art. 10) forbids discrimination on the basis of language, race, color, religion and sect, or any such consideration.*
- B) *No.*
- C) *Article 312 of the Turkish Criminal Code punishes incitement to hatred or animosity on the basis of differences of class, religion, sect, or region.*
5. A) *The Constitution provides for freedom of belief and worship for everybody. This includes the recognition of unbelief, particularly by the third paragraph of the Article which states that "no one shall be compelled to worship, or to participate in religious ceremonies and rites, to reveal religious beliefs and convictions, or be blamed or accused because of his religious beliefs and convictions."*
- B) *No. However, Turkish laws do not recognise conscientious objection regarding military service.*
6. A) *See 3 A and B above.*
- B) *Private for the relevant cases at primary and intermediate levels. Although the Lausanne Treaty seems to cover all levels of education, there is no minority university in practice.*
- C) *Schooling in the minority language in relevant cases, although Turkish language and literature, Turkish history and geography are compulsory courses and have to be taught in Turkish.*

7. A) *Under Article 3 of the Constitution, the language of the Turkish state is Turkish. There is no provision for the official use of other languages, the recognition and protection of minority languages, and the freedom of languages. The provisions of the Lausanne Treaty are reserved.*
- B) *There are no restrictions on the private use of languages.*
- C) *No.*
8. *No.*
9. *No. See, however, 3 A above.*
10. A) *They have the same rights as others.*
- B) *See 2 A, b, above.*
11. A) *No.*
- B) *-*
- C) *No.*
12. A) *No.*
- B) *-*
- C) *No.*
13. A) *No.*
14. A) *No.*
- B) *-*
15. *No.*

III. La protection des minorités dans les états fédéraux et régionaux

La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux: rapport de synthèse sur la base des études effectuées par l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse

I. Introduction

La notion de minorité (linguistique, ethnique, religieuse, culturelle ...) concerne des réalités très diverses. En particulier, il faut distinguer clairement les minorités concentrées, pour lesquelles une solution territoriale est possible, des minorités dispersées, pour lesquelles elle est évidemment exclue. Il est donc naturel que le droit national, et en conséquence les rapports nationaux, concernent un nombre très étendu de situations.

L'objet de ce rapport de synthèse est de chercher à définir certains types de règles sur la protection des minorités qui sont spécifiques aux Etats fédéraux ou régionaux, et de montrer en même temps dans quelle mesure la structure fédérale ou régionale d'un Etat peut être un moyen adéquat pour mieux protéger les minorités. Il se base sur des rapports relatifs aux Etats membres du Conseil de l'Europe à structure fédérale ou régionale, ainsi que sur un rapport relatif au Canada. Sont ainsi concernés : l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, la Suisse (Etats fédéraux); l'Espagne et l'Italie (Etats régionaux).

Ne sont pas abordés les Etats fédéraux ou régionaux situés dans d'autres parties du monde, et en particulier la question spécifique de la Russie.

La protection des minorités dans les Etats fédéraux ou régionaux peut résulter de deux types de normes : les règles qui ne présentent pas de caractère propre à l'Etat fédéral ou régional et s'appliquent aussi bien aux minorités concentrées qu'aux minorités dispersées et les règles spécifiques à ces types d'Etats, relatives aux minorités concentrées. Nous examinerons successivement ces deux catégories de règles.

II. Les garanties des droits fondamentaux, en particulier la liberté de la langue

Les droits fondamentaux sont bien sûr garantis aux membres des minorités, de même qu'à tout un chacun, dans les Etats fédéraux et régionaux, comme dans tous

les autres Etats. Le principe d'égalité, par exemple, s'oppose aux discriminations envers les membres de la minorité⁸.

Certaines règles visent plus directement à protéger les minorités, ou une minorité déterminée. Ainsi, la Constitution canadienne protège, de façon spéciale, les peuples autochtones, au paragraphe 91(24) de la loi constitutionnelle de 1867, à l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés et aux articles 35 et 35.1 de la loi constitutionnelle de 1982. De plus, les règles du droit électoral tiennent compte de la présence, un peu partout au Canada, des peuples autochtones. La loi électorale du Canada autorise certaines exceptions, notamment quant au déroulement du scrutin dans les réserves autochtones.

Des aspects plus spécifiques à l'Etat fédéral et régional doivent être soulignés dans le domaine des droits confessionnels et linguistiques. Ainsi, au Canada, les droits des groupes catholiques et protestants sont protégés en tant que tels, notamment en matière d'enseignement et de fiscalité ; en particulier, un droit à des écoles confessionnelles financées par l'Etat est reconnu à certaines conditions.

Au Canada toujours, le droit de faire instruire ses enfants dans la langue minoritaire dans une province est assez largement reconnu. Le droit de faire financer cette instruction par les fonds publics, voire le droit de faire instruire les enfants dans des établissements spécifiques de la minorité linguistique financés sur les fonds publics, est cependant subordonné à ce que le nombre des enfants des citoyens qui ont le droit précité soit suffisant.

Aux niveaux parlementaire, législatif et judiciaire, l'égalité entre les langues française et anglaise est prévue par la Constitution fédérale en ce qui concerne l'ordre fédéral de gouvernement et les provinces du Québec, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, mais non les autres provinces.

La nature des règles suisses en matière de langue est différente. La Constitution fédérale consacre implicitement le principe de territorialité comme règle générale. Le droit individuel à la liberté de la langue a ainsi une portée restreinte dans les rapports avec les autorités cantonales. Cependant, il résulte également de façon implicite de la Constitution qu'il est possible de communiquer avec les autorités politiques, administratives et judiciaires fédérales dans les trois langues officielles, qu'elles soient majoritaire (l'allemand) ou minoritaires (le français ou l'italien). En outre, une loi fédérale du 24 juin 1983 sur les subventions aux

⁸ Pour plus de détails sur la question des droits fondamentaux reconnus aux personnes appartenant à des minorités nationales, voir le rapport de synthèse des réponses au questionnaire sur les droits des minorités (CDL-MIN (94) 5 révisé, point IV.C.).

cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues vise à soutenir les deux langues nationales les moins parlées, le rhéto-romanche et l'italien.

Des droits individuels plus larges - notamment le choix de la langue de communication avec les autorités - sont prévus dans les cantons bi- ou trilingues (Fribourg, Valais, Berne, Grisons).

Le système belge est assez proche, car fondé également sur le principe de la territorialité. Ainsi, l'enseignement est organisé uniquement dans la langue de la région, sauf dans certaines communes limitrophes, où l'enseignement gardien et primaire peut être organisé dans la langue de la minorité à certaines conditions. La région de Bruxelles-Capitale est bilingue.

L'emploi des langues en matière administrative est soumis à la règle de l'unilinguisme dans les trois régions linguistiques unilingues et du bilinguisme dans la région de Bruxelles-Capitale. Les minorités linguistiques de certaines communes limitrophes bénéficient là encore d'un statut spécial.

L'Italie présente une situation particulière, en ce sens que, bien que l'italien soit la langue de l'immense majorité de la population, la minorité germanophone est majoritaire dans la province de Bolzano (située dans la région du Trentin-Haut-Adige). La loi constitutionnelle relative à cette région prévoit la représentation proportionnelle des communautés linguistiques au sein des organes de la province et des autorités locales de rang inférieur, ainsi que certains droits dans le domaine scolaire; certaines de ces règles valent également pour la minorité ladinophone.

En ce qui concerne les relations avec les pouvoirs publics, l'allemand et l'italien ont le même statut constitutionnel aux niveaux de la région ainsi que de la province de Bolzano. Il faut donc constater que l'on a affaire essentiellement à des principes organisationnels et non à des droits individuels. Certains droits analogues existent en faveur du français dans le Val d'Aoste et du slovène en Frioul-Vénétie Julienne.

En Espagne, les langues minoritaires sont largement parlées dans cinq communautés autonomes (Catalogne, Pays Basque, Galice, Valence, Baléares). Sur la base de l'article 3 de la Constitution ("Le castillan est la langue officielle de l'Etat ... Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts"), les Statuts d'Autonomie des nationalités et régions citées y ont consacré la coofficialité linguistique. Les statuts d'autonomie sont des normes de nature duelle vu que, bien que les populations affectées aient participé à leur élaboration directement à

travers leurs représentants politiques, le texte légal en résultant est dans tous les cas une norme ayant valeur de loi de l'Etat, faisant partie de son ordre juridique. En effet, ces textes prévoient que la langue régionale, tout comme le castillan, est langue officielle dans la communauté, et que tout citoyen a le droit de s'exprimer dans l'une ou l'autre de ces langues dans les relations avec les pouvoirs publics dont les compétences sont limitées au territoire de cette communauté, qu'il s'agisse d'organes de la région ou de l'Etat. Ce corpus statutaire a été développé dans les différentes communautés autonomes à travers des lois élaborées par leurs assemblées respectives, dans la plupart des cas dans le but de promouvoir les différentes langues régionales.

Les cas de l'Allemagne et de l'Autriche sont différents, dans la mesure où ces pays ne connaissent pas de minorité qui soit majoritaire dans une partie quelconque du pays. En Autriche, la Cour constitutionnelle a reconnu que le droit à l'enseignement dans la langue slovène pour les personnes appartenant à cette minorité en Carinthie est garanti par la Constitution fédérale; certains autres droits sont reconnus au niveau législatif.

En Allemagne, le traité d'unification prévoit une règle en faveur de la minorité sorabe, dans le domaine linguistique précisément : la langue sorabe peut être utilisée devant les tribunaux de district dans les régions du Land de Saxe où vit la minorité sorabe.

Les autres normes en faveur des minorités figurent dans le droit des Länder et prévoient certaines possibilités pour les minorités de bénéficier d'un enseignement dans leur langue, ainsi que des mesures positives.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que la question des droits linguistiques est traitée par le projet de Convention européenne pour la protection des minorités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, en ses articles 8 et 9⁹, d'une manière assez semblable à certaines des règles précitées. Il faut en

⁹ Article 8: Lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit, dans la mesure du possible, de s'adresser dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région ou, le cas échéant, de l'Etat. Une obligation correspondante incombe à ces autorités.

Article 9: Lorsque les conditions de l'Article 8 sont réalisées, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à une minorité, l'étude de leur langue maternelle. Dans la mesure du possible, l'enseignement de tout ou partie du programme est dispensé dans la langue maternelle des élèves appartenant à une minorité. Toutefois, si l'Etat n'est pas en mesure de pourvoir à un tel enseignement, il doit permettre que les enfants qui le désirent fréquentent des écoles privées. Dans ce dernier cas, l'Etat a le droit d'imposer que la ou les langues officielles soi(en)t aussi enseignée(s) dans ces écoles.

particulier relever que le droit de communiquer avec les autorités ou de recevoir l'enseignement public dans la langue de la minorité est soumis à la condition que cette minorité soit suffisamment nombreuse.

III. Les règles propres à l'Etat fédéral ou régional

Contrairement aux normes sur les droits fondamentaux (y compris les droits linguistiques), qui peuvent se rencontrer également dans un Etat unitaire, certaines normes relatives à la protection des minorités concentrées sont propres à l'Etat fédéral ou régional. En effet, elles sont liées aux compétences des entités fédérées (ou régionales) ou à leur représentation au sein du pouvoir central. Cela implique évidemment que la minorité au plan national soit majoritaire au sein de certains Etats fédérés ou régions, et ne pourra donc concerner des Etats tels que l'Allemagne ou l'Autriche. Si les entités fédérées ou les régions ont des compétences exécutives et législatives étendues, la minorité peut participer directement à la vie politique.

Le présent rapport ne vise pas à établir quelles sont les compétences des entités qui composent l'Etat, ce qui nécessiterait une étude en soi, mais plutôt à déterminer quelles sont ces entités. Dans la plupart des Etats étudiés, il s'agit d'Etats fédérés ou de régions ayant une assise territoriale déterminée.

Le cas de la Belgique est cependant différent. En effet, s'y superposent les Régions (territoriales) et les communautés (linguistiques). Les Régions sont au nombre de trois : la Région flamande (unilingue), la Région wallonne, dont font partie la région de langue française et la petite région de langue allemande, et la Région (bilingue) de Bruxelles-capitale. Les Communautés linguistiques sont également au nombre de trois : flamande, française et allemande. Les compétences des Communautés flamande et française ne concernent pas seulement les régions flamande, respectivement wallonne (sous réserve de la petite région germanophone), mais aussi la région de Bruxelles-capitale. Cependant, en l'absence de sous-nationalité flamande ou francophone, le principe de personnalité ne s'applique pas davantage que celui de territorialité, mais on se trouve plutôt dans une situation mixte où, sur une certaine portion du territoire, deux corps politiques s'adressent aux institutions qui "représentent" leur culture ou leur langue.

En Belgique toujours, le Conseil des Ministres doit compter, le premier ministre éventuellement exclu, un nombre égal de ministres francophones et néerlandophones : la parité est assurée entre les groupes linguistiques et non entre les régions. Les deux Chambres fédérales (Chambre des Représentants et

Sénat) sont divisées en deux groupes linguistiques. Certaines lois, essentielles pour l'équilibre du pays ou la protection des minorités, dites lois spéciales, ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des deux tiers, à laquelle s'ajoutent un quorum de présence et une majorité dans chaque groupe linguistique, et ce dans les deux assemblées fédérales. En outre, un groupe linguistique peut, à la majorité des trois quarts, déclarer qu'un projet ou une proposition de loi est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés. Dans ce cas, la procédure est suspendue et le texte renvoyé devant le Conseil des Ministres linguistiquement paritaire qui doit prendre position.

La parité linguistique s'applique aussi dans l'ordre judiciaire (Cour d'arbitrage, Cour de cassation, Conseil d'Etat) ainsi que, dans l'ordre politique, au Comité de concertation, organe destiné à prévenir et si possible à régler les conflits d'intérêts entre organes de l'Etat.

En Suisse, la Chambre des cantons, le Conseil des Etats, dont presque tous les membres sont élus au système majoritaire, comprend deux députés par canton et un par demi-canton. Les petits cantons sont ainsi autant représentés que les grands. En outre, dans les cantons bilingues et dans le canton trilingue, l'un des Conseillers aux Etats représente souvent une langue minoritaire dans le canton.

Les députés à la Chambre du peuple (Conseil national) sont également élus dans les cantons, au système proportionnel ; le même parti présente parfois des listes linguistiques séparées dans le même canton. Les minorités, en particulier linguistiques, sont ainsi assurées d'être représentées convenablement dans les deux Chambres.

La Constitution fédérale prévoit qu'il n'est pas possible de choisir plus d'un membre du Conseil fédéral (Gouvernement) dans le même canton. Une règle non écrite veut en outre que deux, parfois trois Conseillers fédéraux sur sept représentent les minorités latines, qui comptent pourtant moins de 25 % de la population.

La Constitution prévoit encore la présence des trois langues officielles de la Confédération au sein du Tribunal fédéral. En pratique, celles-ci sont représentées de façon proportionnelle. Une telle situation ne présuppose cependant pas absolument la structure fédérale de l'Etat.

Au Canada, le système de la représentation selon la population à la Chambre des communes, dans des circonscriptions uninominales, garantit une certaine représentation de la minorité francophone du Québec. En outre, le Québec a droit à 24 sénateurs sur un total de 104.

La représentation des minorités dans les organes centraux de l'Etat régional est plus rarement réglée par des normes de droit positif. En Espagne, sauf quelques rares exceptions, les provinces ont droit à quatre représentants élus directement au Sénat et les Assemblées législatives des Communautés autonomes désignent un nombre variable de sénateurs en fonction de la population de la Communauté, ce qui se traduit dans la pratique par la prédominance du nombre de sénateurs élus dans le cadre de la province face à ceux qui sont l'expression stricte du cadre de la Communauté autonome; toutefois, on peut voir dans cette composition du Sénat espagnol une certaine garantie d'une représentation minimale des régions où une minorité est majoritaire.

La participation des Etats fédérés ou des entités régionales - notamment de ceux où la minorité est majoritaire - au processus de décision étatique peut aussi s'exercer de façon plus directe. Ainsi, aussi bien les cantons suisses que les communautés autonomes espagnoles disposent du droit d'initiative législative ou constitutionnelle. Les cantons suisses sont également consultés dans la procédure législative au niveau de l'Etat central, tandis que les communautés autonomes espagnoles participent à des organes mixtes qui interviennent dans le processus de prise de décisions de caractère général.

De façon générale, la structure fédérale ou régionale permet évidemment à la minorité de disposer, là où elle est majoritaire, d'importantes compétences. Leur définition exacte sort toutefois du cadre du présent rapport. Il convient cependant de retenir certaines particularités du régime juridique italien. En effet, les régions où existent des minorités reconnues - Val d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne - bénéficient d'un statut d'autonomie spécial. En outre, la province de Bolzano, à majorité germanophone, jouit d'une autonomie particulière, très semblable à l'autonomie des régions. Dans les autres régions italiennes, les compétences spéciales du législateur régional dans le domaine de la culture et des traditions locales permettent l'adoption de mesures spéciales en faveur des autres groupes linguistiques minoritaires.

En Espagne, les Communautés autonomes de Catalogne, du Pays Basque et de Galice, où les langues minoritaires sont le plus parlées, ont été créées, tout comme la Communauté autonome d'Andalousie, sur la base d'une procédure plus complexe, et ont été appelées plus vite que les autres à exercer des compétences analogues à celles des entités fédérées d'un Etat fédéral; cependant, aujourd'hui, ces différences ont été réduites en raison du processus d'élargissement des compétences des autres CCAA. Néanmoins, la particularité linguistique de la Catalogne, du Pays Basque et de la Galice a continué à être employée par les secteurs nationalistes au sein des dites CCAA en vue de l'accès à un niveau plus important de compétences (ce qu'on appelle le "fait différentiel").

Le fédéralisme - voire le régionalisme - est assurément un système qui permet aux minorités de disposer d'une certaine autonomie dans le cadre des structures étatiques existantes. La question de l'accession à la qualité d'entité fédérée ou régionale par un territoire, de façon à permettre à une minorité de s'y trouver majoritaire, est d'une autre nature, mais peut également constituer la solution d'une situation conflictuelle. Tel fut le cas de la création du canton du Jura en Suisse ; les districts francophones qui désiraient se séparer du canton de Berne purent, sur la base d'une disposition constitutionnelle cantonale ad hoc, et suite à une série de plébiscites, former un canton distinct, ce qui résolut dans une large mesure le "problème jurassien".

IV. Conclusion

Les pages qui précèdent ont montré la difficulté d'une réduction à quelques grands traits des règles nationales sur la protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux. Au contraire, il s'agit d'un domaine où chaque situation nationale est spécifique et a été réglée d'une manière originale dans un contexte historique donné.

Schématiquement, on peut cependant relever, outre la garantie générale des droits individuels classiques (tels que la liberté d'association, la liberté de pensée, de conscience et de religion ou la liberté de la langue) :

1. Certaines règles spécifiques à l'Etat fédéral, voire régional:

- a) D'une part, les Etats fédérés et les régions ont des compétences étendues et, dans certains cas, sont des organes de l'Etat central (comme en Suisse, les cantons en matière de référendum constitutionnel), ou jouent un rôle spécifique dans la constitution des organes de celui-ci (en particulier le Conseil des Etats suisse et le Sénat espagnol); lorsque la minorité est majoritaire dans un Etat fédéré ou une région, elle bénéficie indirectement de ces compétences ou de cette participation au pouvoir central.*
- b) D'autre part, la législation des Etats fédérés peut prévoir en faveur des minorités (le plus souvent concentrées) certains droits en plus de ceux garantis par l'Etat central, par exemple par :*
 - une réglementation plus précise des questions linguistiques au niveau des Etats fédérés qu'au niveau de l'Etat central (en Suisse, au*

Canada, ou encore en Allemagne : dans ce pays, hormis l'art. 35 du traité d'unification relatif à la minorité sorabe, la protection des minorités linguistiques relève uniquement du droit des Länder) ;

- *l'octroi, par deux cantons suisses, de droits politiques en matière cantonale ou communale à certains étrangers ;*
- *des clauses spéciales en matière de système électoral pour l'élection des organes des Etats fédérés (par exemple, dans les Länder du Schleswig-Holstein et de Saxe, le quorum de 5 % ne s'applique pas aux minorités).*

2. *Certaines règles plus fréquentes dans l'Etat fédéral ou régional que dans l'Etat unitaire qui peuvent concerner aussi bien les minorités dispersées que les minorités concentrées, telles que :*

- *la représentation des minorités linguistiques dans les organes de l'Etat central ; la Suisse et la Belgique sont l'exemple de pays où ce principe a une portée générale ;*
- *les droits spécifiques aux minorités religieuses ou linguistiques, particulièrement dans le domaine de l'enseignement (notamment au Canada).*

Rapports nationaux:

Autriche
Belgique
Canada
Allemagne
Italie
Espagne
Suisse

Autriche

FEDERALISME ET PROTECTION DES MINORITES

Aspects constitutionnels en Autriche

par

***Professeur Franz MATSCHER
Professeur à l'Université de Salzburg (Autriche)
Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme***

LES MINORITES DANS LA STRUCTURE FEDERALE DE L'ETAT AUTRICHIEN

Selon l'article 2 de la Constitution de 1920 de la République d'Autriche, celle-ci est un Etat fédéral, composé de neuf régions (Länder).

La Constitution prévoit une répartition des compétences législatives et exécutives entre la Fédération (Bund) et les régions; toutefois, les compétences les plus importantes, en particulier celles qui ont trait à la protection des minorités, sont du ressort de la Fédération.

Un certain nombre de personnes appartient à la minorité slovène en Carinthie et en Styrie; d'autres appartiennent aux minorités croates et hongroises dans le Burgenland; des groupes minoritaires de croates, de hongrois et de tchèques se trouvent à Vienne.

Ainsi qu'il a été évoqué, la législation relative à la protection des minorités est, dans l'essentiel, de caractère fédéral (national). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les constitutions des régions concernées (Carinthie, Styrie, Burgenland, Vienne) ne prévoient pas de dispositions relatives à la protection des minorités.

Il est à noter que, suivant l'exemple de l'article 8 de la Constitution fédérale, les constitutions régionales (Landesverfassungen) de la Carinthie, de la Styrie, du Burgenland et de la Basse-Autriche stipulent que la langue officielle de la région est l'allemand, sous réserve des dispositions des lois nationales relatives à l'usage des langues minoritaires (voir en particulier Volksgruppengesetz 1976).

Enfin, il convient d'observer que, d'après la Constitution de la Carinthie, toute la région formait une circonscription électorale unique, ce qui avait permis à la minorité slovène (vivant dispersée dans la région, avec un centre de gravité dans les districts du sud-est de la région) d'obtenir le quorum nécessaire pour l'élection d'un candidat propre. Or, d'après un arrêt de la Cour constitutionnelle de 1978, la constitution exige la division des régions en plusieurs districts électoraux.

L'adaptation nécessaire de la Constitution régionale de Carinthie à cet arrêt a été opérée en 1979, la région étant découpée en quatre districts électoraux. Depuis lors, il est presque impossible à une liste de la minorité d'obtenir le quorum nécessaire dans un seul district.

Toutefois, il faut ajouter que les listes électorales des partis politiques incluent en général des représentants de la minorité slovène pour les élections au niveau national et régional et que, dans les conseils communaux ainsi que dans d'autres assemblées (chambres de commerce, de l'agriculture, du travail), il y a des représentants élus sur la base de listes propres à la minorité.

Dans un Etat fédéral de type autrichien, il est possible (davantage que dans un Etat centralisé) de prévoir des structures appropriées qui tiennent compte de la présence de groupes minoritaires dans la région. Ainsi, auprès du gouvernement régional (Landesregierung) de la Carinthie, il a été créé un bureau spécial (Bureau für Volksgruppenfragen) pour les problèmes intéressant la minorité.

Belgique

***FEDERALISME ET PROTECTION DES MINORITES
EN BELGIQUE***

par

M. Jean-Claude SCHOLSEM
Professeur à l'Université de Liège (Belgique)

1.1 Il est certes très difficile, au lendemain d'une révision constitutionnelle importante qui vient de s'achever¹⁰ et d'être concrétisée en textes législatifs, de décrire avec précision l'apport du "modèle fédéral belge" à la problématique générale de la protection des minorités.

Cependant, l'originalité du modèle belge peut et doit être soulignée. Les solutions mises en oeuvre dans ce pays nous paraissent riches d'enseignements - positifs et négatifs - pour d'autres Etats confrontés aux mêmes problèmes et aux mêmes difficultés.

1.2 La particularité essentielle du fédéralisme belge - à l'opposé de celui, par exemple, de la Suisse ou des Etats-Unis - est d'être un fédéralisme non pas originel, mais un fédéralisme construit à partir d'un Etat unitaire. Le fédéralisme en Belgique a été mis progressivement en place en vue de répondre au besoin d'autonomie croissant exprimé par les deux grands "peuples" composant l'Etat, flamand et wallon.

Si tout fédéralisme est fruit de l'histoire et ne peut se comprendre que par rapport à son histoire concrète, ceci est particulièrement vrai du fédéralisme belge. Celui-ci est de nature très particulière, a-typique, puisqu'il s'agit d'un fédéralisme de type associatif, issu d'un Etat unitaire. Ce n'est qu'après 140 ans de vie que cet Etat unitaire (1830-1970) que, progressivement et par étapes, ont été instaurées des structures de type fédéral. La démarche a été chaque fois partielle et fragmentaire puisqu'elle a nécessité quatre révisions de la Constitution, en 1970, 1980, 1988, la dernière révision datant de 1993.

1.3 La racine historique de cette mutation d'un Etat unitaire en un Etat de type fédéral a été la volonté de la population flamande de voir reconnaître sa langue, le néerlandais, sur pied d'égalité avec le français.

Lors de sa naissance, en effet, et pendant les premières décennies de son existence, l'Etat belge a été dominé par une bourgeoisie qui, tant au Nord qu'au Sud du pays, s'exprimait en français. Le français était la seule langue officielle. Si une "frontière linguistique" existait, dont l'origine se perd dans la nuit des temps, cette frontière n'avait guère d'importance, puisque partout, la langue des élites et des classes dirigeantes était le français. La Belgique présente donc, sur le plan de la théorie des minorités, une particularité intéressante puisque la langue de la majorité de la population, en termes numériques, a connu le statut de langue minoritaire. Au XIXe siècle, le

¹⁰ Modifications constitutionnelles du 5 mai 1993, Mon. B. 8 mai 1993.

clivage linguistique était beaucoup plus un clivage social qu'un clivage géographique. Au Nord du pays, le peuple parlait divers patois flamands, tandis qu'au Sud étaient pratiqués des dialectes wallons, picards ou lorrains. La langue française servait de ciment aux élites et à l'Etat belge.

1.4 L'élargissement progressif du droit de suffrage, définitivement acquis pour les hommes après la première guerre mondiale et pour les femmes après la seconde guerre mondiale, allait remettre en cause de façon radicale l'équilibre même de cet Etat unitaire, cimenté par une unité linguistique et culturelle. Dès la fin du XIXe siècle, toute une série de lois vont tendre à mettre le néerlandais sur le même pied que le français. S'ébauche ainsi une série de lois "linguistiques" relatives à l'emploi officiel des langues. Ces langues sont limitées dans leur champ d'application, du moins en principe, par le principe de la liberté des langues déposé dans l'article 23 (art. 30 Const. coord.) de la Constitution¹¹ et qui ne permet de réglementation législative que pour les actes de l'autorité publique et les affaires judiciaires. Toutefois, cette disposition constitutionnelle a été interprétée très largement par la législation.

En même temps, le mouvement flamand a mis de plus en plus nettement l'accent sur le principe de territorialité. Celui-ci apparaît comme l'arme de défense d'une langue de moindre diffusion, quoique majoritaire dans le pays, contre une langue de plus large diffusion internationale. A cet égard, un très net changement s'est opéré. La législation linguistique de l'entre-deux-guerres admettait une frontière linguistique souple, en ce sens que des recensements linguistiques périodiques étaient effectués et qu'en fonction de ceux-ci, des communes pouvaient changer de régime linguistique ou devenir "à facilités", c'est-à-dire prévoir l'usage officiel de la langue de la minorité si celle-ci devenait assez importante. Ce système jouait en général en faveur des francophones, surtout dans la périphérie de Bruxelles. Après la seconde guerre mondiale, les Flamands obtinrent la suppression du recensement linguistique. Des lois de 1961 et 1962 fixèrent définitivement la frontière linguistique, sans avoir plus d'égard aux mouvements de populations ultérieures ou aux souhaits des habitants. La fixation de cette "frontière" créa des abcès de fixation, tel celui de la commune de Fourons qui provoqua de nombreuses difficultés politiques au plus haut niveau. Enfin, en 1970, parachevant une oeuvre de longue haleine, le Constituant reconnut lui-même l'existence de 4 régions linguistiques respectivement de langue française, de

¹¹ Le texte de la Constitution belge, devenu difficilement lisible après les nombreuses révisions qu'il a subies depuis 1970, a été coordonné en date du 17 février 1994. Dans le présent texte, nous utilisons à la fois l'ancienne numérotation et la nouvelle (Constitutions coordonnées).

langue néerlandaise, de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-capitale (art 3 bis; art. 4 Const. coord.).

1.5 L'historique qui vient d'être brossé à très larges traits semble pouvoir justifier l'appellation un peu réductrice de "querelles linguistiques" qui est parfois accolée aux péripéties de la vie politique belge.

Comme nous allons tenter de le montrer, la fédéralisation progressive du pays qui, précisément débute en 1970, a bien d'autres facettes. Mais il reste important de garder à l'esprit ce "combat pour la langue" qui fut celui du peuple flamand et qui a débouché sur la division du territoire en "régions linguistiques" dans la Constitution de 1970. Ces régions ne pourraient plus désormais être modifiées dans leur tracé que par une loi dite spéciale, c'est-à-dire à majorité renforcée (deux tiers des suffrages dans les deux chambres, quorum de présence, et la majorité dans chaque groupe linguistique de chacune de ces chambres). Ces régions servent aussi de socle territorial aux diverses institutions régionales et communautaires qui vont être créées et développées à partir de 1970. En d'autres termes, c'est à partir d'une frontière linguistique que vont se développer des frontières politiques et c'est sur ces frontières (juridiquement très difficiles à modifier, considérées comme politiquement irréversibles par le monde politique flamand) que vont se greffer les institutions régionales et communautaires propres à la Belgique post-unitaire.

2.1 Il n'entre pas dans nos intentions de décrire de façon détaillée les institutions belges actuelles. A la fois au niveau de l'Etat fédéral et à celui des entités fédérées (Régions et Communautés), ces institutions sont d'une grande complexité et comme il a été dit plus haut, elles viennent de connaître, en mai 1993, un nouveau remaniement qui ne sera sans doute pas le dernier. Il n'est pas non plus possible de s'appesantir sur l'évolution de ces réformes qui se sont étagées en 4 étapes majeures (1970 - 1980 - 1988 - 1993).

L'objectif poursuivi sera de montrer comment des techniques fédérales de nature particulière ont été mises en oeuvre dans un pays se trouvant sans doute dans une des situations les plus difficiles à gérer, c'est-à-dire une division entre deux populations de langue, de culture et de sensibilités différentes. Comme il a été rappelé, cette division n'est pas apparue d'emblée, mais au terme d'un lent processus de maturation historique; Ceci explique la césure profonde dans l'histoire de la Belgique qui est passée d'une période relativement longue (140 ans), pendant laquelle l'Etat a vécu sous forme unitaire, et une période de bouleversements intenses (1970 jusqu'à nos jours).

2.2 Il convient donc de mettre l'accent sur certaines caractéristiques de la structure fédérale belge peu ou mal comprises à l'étranger. Il convient aussi de montrer comment les techniques fédérales sui generis utilisées en Belgique assurent non sans mal mais de manière pacifique la coexistence de majorités et de minorités, à la fois au niveau global de l'Etat et au niveau local.

Le fédéralisme belge est, nous l'avons souligné, issu de la transformation d'un Etat unitaire en une structure fédérale. Il s'agit d'un cas historiquement très rare de fédéralisme par dissociation. Ceci pose des problèmes très différents de ceux soulevés par un fédéralisme de type classique, c'est-à-dire associatif. Dans le cas belge, les institutions régionales et communautaires ont été, pour ainsi dire, "créées "ex nihilo"". Leur autonomie, leur compétence, leur organisation ont été façonnées par le pouvoir central lui-même. Le fédéralisme est ainsi, en quelque sorte, concédé. Ceci explique bien des traits de la structure fédérale belge. Après quasiment 25 ans de réforme de l'Etat, ce dernier peu apparaît, aux yeux d'un observateur habitué à un véritable fédéralisme, comme restant fortement centralisé. Ainsi, par exemple, les entités fédérées n'interviennent en rien dans le processus de révision de la Constitution, la compétence résiduelle appartient à l'Etat fédéral, l'ensemble du système juridictionnel est également fédéral et le niveau de différenciation fiscale entre entités fédérées est très faible. Les entités fédérées ne possèdent pas de Constitution propre¹². Par ailleurs, les anciennes divisions territoriales de l'Etat unitaire, notamment les provinces, ont été conservées. La situation des collectivités locales est spécialement complexe puisqu'elles dépendent partiellement de l'Etat central (pour leur législation de base, par exemple) et partiellement des Régions (pour leur financement et la tutelle générale), voire dans certains cas des Communautés. Lors de la dernière réforme, en 1993, la province du Brabant, dernier vestige de l'Etat belge unitaire puisque son territoire s'étendait sur les trois Régions, a été scindée en un Brabant flamand et un Brabant wallon, la région de Bruxelles-capitale ne correspondant plus à aucune province.

Cette situation contraste avec celle d'un fédéralisme associatif où il s'agit de limiter des souverainetés ou des quasi-souverainetés préexistantes.

Dans le cas belge, le mouvement est centrifuge; dans la plupart des autres Etats fédéraux, il est centripète. En outre, la configuration belge ne comprend qu'un petit nombre d'unités ce qui rend de toute évidence le fonctionnement du fédéralisme plus difficile. Officiellement, l'Etat fédéral est composé de trois régions et de trois Communautés (art.11, al. 1 Const.; art.1 Const.coord.).

¹² Encore qu'une certaine "autonomie constitutive" ait été prévue par la réforme du 5 mai 1993.

2.3 Ceci constitue précisément un des points les plus difficiles à comprendre dans la structure actuelle de l'Etat belge. Le fédéralisme belge est un fédéralisme à double strate. Les entités fédérées sont à la fois des communautés et des régions. Entre communautés et régions existent des chevauchements territoriaux. En outre, le concept de communauté n'est pas entièrement territorial et ouvre la voie à un fédéralisme de type "personnel".

A nouveau, l'histoire seule peut expliquer cette situation particulièrement complexe. En simplifiant, on peut dire que le fédéralisme de type communautaire correspond à une aspiration flamande, tandis que les institutions, de nature régionale, répondent aux désirs des wallons et, dans une moindre mesure, des bruxellois francophones. Il y a donc en Belgique débat sur la nature même des entités qu'il s'agit de fédérer. La difficulté de trancher ce débat débouche sur une structure qui, d'une certaine manière, combine et tente de faire coexister ces deux optiques dans un équilibre fragile et continuellement susceptible d'être remis en question.

2.4 Du côté flamand, le combat linguistique et le besoin d'affirmation culturelle, dans une situation qui fut longtemps ressentie comme psychologiquement minoritaire, débouchent tout naturellement sur le format de l'idée communautaire. Les Communautés sont en effet compétentes, depuis 1970, pour tout ce qui concerne l'emploi des langues et la culture. Leurs compétences se sont élargies en 1980 à de nombreuses matières de type social (matières dites personnalisables) et, depuis 1989, englobent tout l'enseignement. Dans cette optique, il y a en Belgique trois communautés, une Communauté flamande, une Communauté française et une Communauté germanophone.

Cette dernière est de petite taille et correspond réellement à l'idée de protéger et d'assurer l'autonomie d'une véritable minorité. Les Belges de langue allemande, en nombre d'environ 66.000, bénéficient en effet, à certaines exceptions près (par exemple, en matière d'emploi des langues), des mêmes institutions communautaires, des mêmes compétences et du même degré d'autonomie que les deux communautés majeures du pays, à savoir les flamands et les francophones. La Communauté germanophone est ainsi, malgré sa faible importance numérique, pleinement compétente en ce qui concerne la culture, les matières sociales (personnalisables) et l'enseignement dans la région linguistique de langue allemande. A ce titre, elle apparaît comme une minorité linguistique et culturelle très protégée. Mais il faut immédiatement ajouter que, lorsqu'on envisage les mécanismes de décision au niveau de l'Etat fédéral, les germanophones de Belgique sont en tant que tels presque totalement exclus de ces mécanismes qui ne tendent à

assurer l'équilibre qu'entre Flamands et francophones. En d'autres termes, si les Belges germanophones sont protégés en tant que minorité linguistique et culturelle, ils ne sont, comme tels, pas ou très peu associés au fonctionnement de l'Etat fédéral.

La vision, essentiellement flamande, d'un fédéralisme communautaire, c'est-à-dire axé sur la langue, la culture et l'enseignement, entraîne une conception partiellement non territoriale du fédéralisme. En effet, si les choses sont aisées en ce qui concerne la Communauté germanophone compétente sur un territoire bien déterminé, à savoir la région de langue allemande, elles le sont beaucoup moins pour les Communautés française et flamande. Celles-ci doivent en quelque sorte se "partager" Bruxelles, c'est-à-dire, en termes plus précis la région linguistique à caractère bilingue de Bruxelles-capitale. Dans cette région, les deux Communautés sont l'une et l'autre compétente sur le même territoire. Mais le droit belge ne connaît pas de sous-nationalité: il n'y a juridiquement ni Flamand, ni francophones. Dès lors, les décrets (c'est-à-dire l'équivalent des lois au niveau des Communautés) ne peuvent dans la région bilingue de Bruxelles-capitale s'adresser aux personnes, mais uniquement à des institutions, culturelles et sociales, qui sont en rapport direct avec la culture ou la "communauté" en question. C'est en cela que le fédéralisme belge dans son approche communautaire n'est pas entièrement territorial. Il n'est pas non plus ce que l'on appelle un fédéralisme personnel puisqu'il n'y a pas de lien personnel d'appartenance des personnes à une Communauté. Il s'agit d'une solution mixte où, sur une certaine portion du territoire, deux corps politiques s'adressent aux institutions qui "représentent" leur culture ou leur langue.

2.5 Du côté francophone et surtout wallon, la fédéralisation du pays est avant tout conçue en termes régionaux. Dans cette perspective, il y a en Belgique trois Régions: la Région wallonne, la Région flamande et celle de Bruxelles-capitale.

Les Régions ne coïncident pas totalement avec les "territoires" communautaires tels que décrits ci-dessus. Si l'on prend comme base la division du pays en régions linguistiques, on constate que la Région wallonne comprend deux régions linguistiques, à savoir, la région de langue française et la région de langue allemande. La Communauté germanophone, compétente en matière culturelle et sociale sur son territoire, fait donc partie de la Région wallonne, dont les compétences sont avant tout d'ordre économique. La Région de Bruxelles-capitale coïncide avec la région linguistique de caractère bilingue, c'est-à-dire où les compétences des

Communautés se chevauchent. La Région flamande correspond à la région linguistique unilingue de langue néerlandaise.

Les régions ont, comme les Communautés d'ailleurs, des compétences attribuées, la compétence résiduelle continuant à appartenir à l'Etat central. Ces compétences attribuées concernent essentiellement l'économie, l'environnement, les transports, les pouvoirs subordonnés. Dans la vision wallonne, la Belgique s'articule en trois unités socio-économiques distinctes. La revendication de type culturel ou communautaire y est beaucoup moins forte, les francophones de Belgique n'ayant jamais eu à défendre leur langue et leur culture qui, au contraire, ont été longtemps prédominantes. La conception d'un fédéralisme régional, c'est-à-dire à trois composantes dont une englobe la capitale du pays (la Région de Bruxelles-capitale), a longtemps rencontré des objections très vives du côté flamand. Ces derniers craignaient en effet que, la Région centrale du pays étant au fil de l'histoire devenue très majoritairement francophone, la division du pays en trois composantes dont deux (la Région wallonne et la Région de Bruxelles) sont majoritairement francophones, ne les mette structurellement en état de minorité (deux contre un) malgré leur prépondérance démographique (environ 60%) de la population) et, de plus, économique.

3.1 La Belgique fédérale apparaît donc comme le fruit de la dissociation d'un Etat unitaire, tiraillé entre deux tendances autonomistes, l'une de caractère linguistique et l'autre culturel, essentiellement dualiste (la Communauté germanophone étant à cet égard non une composante de l'Etat, mais une minorité protégée), l'autre de caractère socio-économique mettant l'accent sur l'existence de trois Régions.

Chacune de ces conceptions est partiellement consacrée par le droit positif, à la suite de longs et laborieux compromis entre Flamands et francophones.

Sur le plan de l'organisation de l'Etat fédéral lui-même, c'est certainement la vision dualiste qui l'emporte. Ainsi, les mécanismes de protection des minorités incorporés dans la Constitution belge ne visent-t-ils pas les régions, mais les deux grands ensembles de population caractérisés par leur langue. Depuis 1970, Le Conseil des Ministres est de structure paritaire: le premier ministre éventuellement excepté, il doit compter un nombre égal de ministres francophones et néerlandophones. Cette garantie de parité, au plus haut niveau de l'Etat, constitue la protection la plus efficace de la population francophone. En pratique, il est difficile, dans un pays pratiquant la représentation proportionnelle, de constituer un gouvernement fédéral qui ne soit pas soutenu par une majorité ou du moins qui n'ait pas d'assise suffisante au Nord et au Sud de la frontière linguistique. De plus, la parité au Conseil

des Ministres est le prolongement de la parité linguistique instaurée dans les hauts grades de l'administration centrale.

Bien d'autres mécanismes juridiques mettent en relief la dualité foncière des institutions centrales belges. Ainsi, les deux chambres fédérales (Chambre des Représentants et Sénat) sont divisées en deux groupes linguistiques.

Ces groupes ont une influence essentielle. En effet, depuis 1970, un nombre grandissant de lois, essentielles pour l'équilibre du pays ou la protection des minorités, doivent être, en vertu de la Constitution elle-même, votées à la majorité spéciale. Cette majorité implique non seulement une majorité globale des deux-tiers, mais aussi un quorum de présence et une majorité dans chaque groupe linguistique, et ce dans les deux assemblées fédérales. Ainsi, par exemple, la "frontière linguistique" ne pourrait être modifiée que par une loi de ce type. De la même manière, l'organisation de tout ce qui est essentiel dans les institutions régionales et communautaires, leurs compétences, leur financement dépend soit de la Constitution, soit, en vertu de la Constitution, de lois de ce genre appelées en Belgique lois spéciales.

C'est bien plus par l'exigence de ces lois spéciales que se concrétise en Belgique, dans la limite que la Constitution leur assigne, la protection de la minorité francophone que, par exemple, dans l'organisation et la compétence du Sénat. La Belgique s'écarte sur ce point du fédéralisme classique, tel qu'il est consacré notamment en Suisse et aux Etats-Unis, et qui fait de la seconde chambre l'instrument majeur de la participation des Etats fédérés à la vie politique de l'Etat fédéral. Le Sénat belge vient de connaître une mutation profonde, en 1993, mais cette modification dans les détails de laquelle nous ne pouvons pas entrer, ne fait pas du Sénat belge une chambre fédérale à l'image du Conseil des Etats en Suisse ou du Sénat américain.

Les groupes linguistiques existant à la Chambre et au Sénat ont aussi la possibilité de mettre en oeuvre un mécanisme protecteur de nature particulière, très peu utilisé en pratique. Ce mécanisme appelé familièrement la "sonnette d'alarme" consiste pour un groupe linguistique, agissant à la majorité des 3/4, de déclarer qu'un projet ou une proposition de loi est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés. Dans ce cas, la procédure est suspendue et le texte renvoyé devant le Conseil des Ministres linguistiquement paritaire qui doit prendre position. Ce mécanisme n'a été mis en oeuvre qu'une seule fois depuis son introduction en 1970, mais il n'est pas exclu que sa seule existence ait un certain effet préventif et, plus spécifiquement, un effet protecteur de la minorité francophone

3.2 A côté de la parité au Conseil des Ministres et l'exigence de lois votées à majorité spéciale "linguistique", d'autres institutions traduisent le caractère dualiste de la Belgique fédérale. Ainsi, la Cour constitutionnelle, appelée Cour d'arbitrage, est composée paritairement de six juges francophones et de six juges néerlandophones. Un mécanisme ingénieux empêche les blocages lors du prononcé des arrêts. Cette Cour conçue à l'origine comme uniquement chargée de faire respecter les partages de compétence par l'Etat, les Communautés et les régions, a reçu par la suite des compétences plus larges. Par le biais du contrôle du principe de l'égalité qui lui a été confié en 1989, elle fonctionne à bien des égards comme une Cour constitutionnelle à part entière. La parité linguistique en son sein est donc un élément essentiel de l'équilibre belge.

La même parité linguistique se rencontre au niveau des hautes juridictions de l'ordre judiciaire (Cour de cassation) et de l'ordre administratif (Conseil d'Etat). De même, dans l'ordre politique, le Comité de concertation, organe destiné à prévenir et si possible à régler les conflits d'intérêts entre composantes de l'Etat est linguistiquement paritaire. Ce ne sont là que des exemples, que l'on pourrait multiplier presque à l'infini.

4.1 Si, au niveau de sa structure fédérale, l'Etat belge apparaît comme essentiellement dualiste, il n'en reste pas moins qu'il est composé de trois Communautés et trois Régions.

Ce fédéralisme à double strate a déjà été décrit. Il nous reste à évoquer son fonctionnement pratique et son évolution. Il est bien évident qu'il est assez difficile de faire fonctionner de manière harmonieuse une structure fédérale de ce type. En effet, l'Etat fédéral reste maître de la compétence résiduelle tandis que des institutions différentes (Régions et Communautés) exercent à titre exclusif des compétences différentes sur des territoires qui se recoupent partiellement. La difficulté est encore accrue par une organisation des compétences presque entièrement centrée sur la technique des compétences exclusives. Le droit belge n'utilise que très rarement la technique des compétences concurrentes, avec son corollaire obligé, c'est-à-dire le primat de la règle fédérale sur la règle de l'entité fédérée. Le recours à cette technique apparaîtrait en quelque sorte en opposition avec le mouvement centrifuge qui anime le fédéralisme belge. L'exclusivité des compétences est donc liée à la volonté d'autonomie des entités nouvellement créées et qui ne désirent pas du tout que, par voie de législation concurrente, l'Etat fédéral ne "reprenne" ce qu'il vient de donner. Il n'en reste pas moins vrai que le système des compétences exclusives, pratiquement seul utilisé en Belgique, donne aux partages de compétences une très grande rigidité.

4.2 Ceci se combine avec un fédéralisme à double strate, l'une à composante communautaire, l'autre à composante régionale. Ce système est cependant fortement infléchi dans la pratique institutionnelle. Depuis 1980, les Flamands ont opéré la "fusion" des institutions régionales et communautaires. Ce sont les mêmes organes qui décident, il suffit d'en exclure, lorsque des matières régionales flamandes sont en cause, les Bruxellois flamands. Le petit pourcentage (2 à 3%) des Bruxellois flamands par rapport au total de la population flamande a permis cette solution au Nord du pays. Elle est très efficace sur le plan politique et administratif ainsi qu'au niveau budgétaire puisqu'elle permet des transferts d'un budget à l'autre (budget régional et communautaire). En même temps, elle permet aux Flamands de souligner l'ancrage des Bruxellois flamands, qui sont fortement minorisés par rapport aux francophones à Bruxelles, dans la Communauté flamande. De façon symbolique, le Flamands ont choisi Bruxelles comme capitale de leur communauté.

La "fusion" entre institutions régionales et communautaires n'a pas été opérée par les francophones. Il faut dire qu'en termes politiques et financiers, cette fusion aurait eu des répercussions totalement différentes de celle opérée au Nord du pays. Les Francophones de Wallonie ne représentent qu'environ 32% de la population, soit 3.200.000 personnes. On estime à environ 800.000 le nombre des Francophones bruxellois. C'est-à-dire que si les Francophones de Bruxelles sont une minorité au sein de leur Communauté, ils n'en représentent pas moins environ 1/5 de cette population. En outre, la structure économique et les niveaux de vie sont sensiblement différents en Wallonie et à Bruxelles. Enfin, comme nous l'avons déjà dit, la notion de Communauté n'a pas la même force d'attraction, historique et symbolique, du côté francophone que celle qu'elle possède pour les Flamands. C'est la raison pour laquelle francophones et wallons se sont farouchement battus pour la création d'une région à Bruxelles, ce qu'ils n'ont obtenu qu'en 1989. Les Flamands n'ont accepté la création de cette Région, avec son autonomie propre, qu'à plusieurs conditions.

La première est que cette région, au sens institutionnel du terme, corresponde à la région bilingue de Bruxelles-capitale. Celle-ci est limitée à 19 communes (y compris la ville de Bruxelles proprement dite). Elle ne coïncide pas à la région socio-économique de Bruxelles qui, comme toutes les grandes villes, tend à étendre largement son hinterland économique. Or, ce hinterland économique, spécialement en ce qui concerne le logement, est situé en Région flamande, Région qui entoure de toute part la Région de Bruxelles. Certaines des communes jouxtant Bruxelles, communes initialement flamandes, se sont largement francisées et jouissent de ce qu'on appelle des "facilités linguistiques". D'autres communes, bien que comportant de fortes minorités

francophones ou étrangères, ne bénéficient d'aucune "facilité linguistique". On retrouve là l'effet de la volonté flamande d'arrêter la francisation progressive particulièrement nette dans le Brabant flamand, autour de Bruxelles.

La deuxième condition mise à la création de la Région de Bruxelles-capitale par les Flamands a été la mise sur pied d'un ensemble de dispositions protectrices de la minorité flamande à Bruxelles. Lors des élections de 1989, pour le Conseil de la Région, environ 15% des votes sont allés à des listes néerlandophones. Les institutions régionales de Bruxelles comportent donc toute une série de garanties en faveur de cette minorité. En gros, on peut dire que ces garanties sont taillées sur le même patron que celles accordées aux francophones au sein de l'Etat fédéral. A titre d'exemple, sur un Gouvernement régional bruxellois de 5 membres, deux doivent être flamands, ce qui correspond, mutatis mutandis, à la parité au niveau du Conseil des Ministres fédéral

4.3 La création, en 1989, de la Région de Bruxelles-capitale a permis aux francophones et aux wallons d'envisager un schéma institutionnel axé essentiellement sur le phénomène régional. Ils ont laissé coexister chez eux, pour les raisons démographiques et économiques que nous avons esquissées, institutions communautaires et institutions régionales. Cette coexistence est toutefois très difficile à gérer. En effet, la Communauté française est institutionnellement et budgétairement isolée, par opposition à la Communauté flamande qui vit en étroite osmose avec sa Région. Des problèmes financiers se sont dès lors posés à cette Communauté, surtout depuis 1989, année à partir de laquelle l'énorme budget de l'enseignement lui a été transféré. Contrairement à la Communauté flamande qui, du fait de la fusion des institutions, bénéficie de transferts budgétaires régionaux, la Communauté française doit faire face seule à ses contraintes budgétaires. Par ailleurs, la nature très particulière de ses compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale rend malaisé sinon impossible le recours à l'instrument fiscal. L'exercice de la compétence fiscale s'accommode très mal d'un fédéralisme non entièrement territorial.

Cette problématique a été au coeur de la révision constitutionnelle opérée au printemps 1993. Cette dernière révision permet, selon des mécanismes complexes, qu'en ce qui concerne la Communauté française, certaines de ses compétences soient exercées au niveau régional en Wallonie et, d'autre part, par les institutions propres aux francophones, institutions créées au sein de la Région de Bruxelles-capitale.

La carte institutionnelle de la Belgique, va donc, à nouveau se modifier, puisque les deux grandes Communautés n'exerceront plus les mêmes compétences. Du côté francophone, certaines compétences seront exercées, soit par la Région wallone, soit par les représentants francophones des institutions régionales de Bruxelles.

L'asymétrie entre les deux grandes composantes du pays s'approfondit encore plus qu'auparavant. Même si cette complexité est source de perplexité pour l'observateur étranger, elle ne fait que confirmer le diagnostic que nous avons posé plus haut: la difficulté du fédéralisme belge ne consiste pas seulement dans son caractère centrifuge, ni dans le petit nombre d'entités fédérées, mais bien plus encore dans le débat fondamental sur la nature de ces entités. Si l'idée communautaire est nettement privilégiée par les Flamands, ce qui entraîne plus de cohérence, la conception régionale l'emporte au Sud du pays. Ceci est plus vrai encore après la récente réforme de l'Etat qui permet un réaménagement radical des compétences entre institutions communautaires francophones, institutions régionales wallones et bruxelloises. C'est l'idée même d'une Communauté française qui est partiellement mise en cause. De toute évidence, la construction fédérale belge n'est pas encore entièrement stabilisée.

5.1 Au niveau local, se posent aussi certains problèmes de protection des minorités. La solution de ceux-ci a fort évolué dans le temps, avec l'insistance croissante du mouvement flamand sur le principe de territorialité.

Nous avons dit qu'au début des années 60, la frontière linguistique avait été définitivement fixée par la loi, ce qui a entraîné des difficultés qui, pour certaines d'entre elles, on eu des répercussions politiques considérables (problème des Fourons). Depuis 1970, le tracé de la frontière linguistique ne pourrait plus être modifié que par une loi votée à majorité spéciale.

En même temps, le Constituant de 1970 a confié aux Communautés flamandes et française le soin de réguler l'emploi des langues sur trois points: 1° les matières administratives; 2) l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics; 3) les relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

Cette compétence en matière d'emploi des langues en faveur des Communautés est plus large que celle que le législateur détenait (et détient toujours) en vertu de l'article 23 du texte original de la Constitution (art. 30 Const. coord.). Cette compétence répond essentiellement à une aspiration flamande d'établir dans son aire de compétence linguistique, c'est-à-dire dans

la région de langue néerlandaise, la plus grande homogénéité linguistique possible (notamment en matière sociale et économique). Il convient toutefois de souligner que ces chefs de compétence restent limités et qu'au-delà, le principe de la liberté des langues reprend son empire. Il faut aussi ajouter que le législateur a, par souci de protection des minorités, prévu certaines exceptions à la compétence pour la région bilingue de Bruxelles-capitale où l'emploi des langues reste régi par la loi nationale. De même, les Communautés flamandes et françaises ne sont pas compétentes pour certaines communes, bien que ces dernières soient situées dans une région unilingue: ce sont les 6 communes de la périphérie bruxelloise (situées en région de langue néerlandaise) et les communes dites de la frontière linguistique qui connaissent des minorités selon le cas flamandes, francophones ou germanophones. Le statut linguistique de ces communes est apparu si important qu'en 1988, il a été décidé par le Constituant que seule une loi à majorité renforcée pourrait le modifier.

La règle de la territorialité est parfois ressentie par les francophones comme une sorte d'atteinte aux "droits de l'homme". Ils se font des droits linguistiques une conception avant tout personnelle. C'est précisément contre cette conception qu'a réagi le mouvement flamand, insistant sur la nécessité de défendre l'homogénéité linguistique du territoire flamand contre l'"impérialisme" francophone. Dans son célèbre arrêt relatif au régime linguistique de l'enseignement en Belgique¹³, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a reconnu, de façon générale, la légitimité de l'objectif poursuivi par la législation linguistique belge, à savoir le maintien de l'homogénéité régionale.

5.2 Au delà de l'application des lois en matière d'emploi des langues, l'existence des minorités linguistiques locale pose aussi un problème au niveau du découpage électoral du pays. A cet égard, un arrondissement électoral joue un rôle-clé dans le pays, celui de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Cet arrondissement, très peuplé, comprend à la fois la région bilingue de Bruxelles-capitale et l'arrondissement de Hal-Vilvorde situé en Région flamande. Or, dans cet arrondissement flamand vivent un grand nombre (environ 100.000) de francophones, qu'ils vivent dans les 6 communes périphériques à facilités ou qu'ils habitent dans des communes purement flamandes.

La fusion de ces deux arrondissements administratifs pour les élections législatives permet donc à un nombre important de francophones vivant en

¹³ Arrêt du 23 juillet 1968, série A n °6.

Flandre de choisir des élus qui, prônant serment en français, feront partie du groupe linguistique français de la Chambre et du Sénat. Lors de ces dernières négociations institutionnelles belges, qui ont débouché sur la révision de la Constitution en mai 1993, la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Val-Vilvorde était revendiquée par les Flamands, par application stricte de la règle de territorialité. Les francophones ont toutefois obtenu le maintien de cet arrondissement unique tant pour les élections à la Chambre que pour l'élection directe des sénateurs.

Les choses se présentent de manière différente en ce qui concerne les Conseils de Communauté. Dans la situation antérieure à la révision de la Constitution de 1993, situation illustrée par l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en cause, Clerfayt et Mathieu Mahin¹⁴, les francophones habitant l'arrondissement de Hal-Vilvorde, pouvaient, par le choix opéré lors des élections législatives nationales, désigner des représentants au Conseil de la Communauté française. Cette Communauté n'avait pourtant aucune compétence territoriale sur eux, et d'autre part, exerçant ce choix, les électeurs francophones perdaient tout droit de représentation régionale.

Cette situation est radicalement modifiée par l'actuelle réforme qui supprime le système du "double mandat" et met sur pied des élections directes. Celles-ci feront sur une base purement régionale: il en découle que l'importante minorité francophone implantée dans le Brabant flamand devra désormais voter exclusivement pour des représentants régionaux et communautaires flamands.

¹⁴ Arrêt du 2 mars 1987, Série A, n° 113.

Canada

***LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES MINORITES
AU SEIN DU FEDERALISME CANADIEN***

par

***Sénateur Gérard-A. Beaudoin,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa (Canada)***

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- I. *Le partage des compétences législatives et la protection des minorités*
- II. *La protection des minorités au niveau des instructions*
 - A. *Les institutions centrales*
 - B. *Les institutions provinciales*
- III. *Les droits confessionnels*
- IV. *Les droits linguistiques*
 - A. *Au niveau scolaire*
 - B. *Les langues française et anglaise aux niveaux parlementaire, législatif et judiciaire*
- V. *Les droits fondamentaux*
 - A. *La liberté de religion*
 - B. *L'égalité des sexes*
 - C. *Droits collectifs*
 - D. *Le multiculturalisme*
- VI. *Les droits des peuples autochtones*
- VII. *La formule d'amendement*

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Il est devenu un pays fédéral en 1867. Sa constitution est en partie écrite et non écrite. Une Charte des droits et libertés est enchâssée dans sa constitution depuis 1982. Au Canada existe le principe de la primauté du droit (rule of law). Le système judiciaire canadien est puissant et indépendant.

La Loi constitutionnelle de 1867, notre loi fondamentale, consacre quelques articles à la protection des minorités. En 1982, une autre loi constitutionnelle est venue parfaire ce système de protection en enchâssant inter alia dans la Constitution une Charte des droits et libertés.

Dans les lignes qui suivent, nous répondrons aux questions suivantes: le partage des compétences législatives dans la fédération canadienne a-t-il été influencé par la présence des minorités?; les minorités sont-elles protégées dans les institutions fédérales et provinciales?; la Constitution canadienne protège-t-elle les droits confessionnels?; les droits linguistiques?; les droits fondamentaux?; les droits des peuples autochtones?; que faut-il conclure de cette protection?

I. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES ET LA PROTECTION DES MINORITÉS

Le partage des pouvoirs, en 1867, se voulait fonctionnel d'abord et avant tout, tant sur le plan politique qu'économique et social, mais ce partage a certes tenu compte de la présence de minorités au Canada.

Si le Canada, en 1867, a adopté la formule fédérale plutôt que l'union législative comme le désirait Sir John-A. MacDonalld, le leader du Haut-Canada (l'Ontario), c'est en partie parce que Sir Georges-Etienne Cartier, le leader du Bas-Canada de l'époque (aujourd'hui le Québec), l'exigeait afin de protéger les "Canadiens" de langue française qui étaient en minorité dans l'ensemble du pays, bien que majoritaires au Québec. L'union législative eût été inacceptable pour le Québec.

Le Canada étant une fédération hétérogène où il existe plus d'une langue et plus d'une culture, les trente-trois Pères de la fédération ont décidé de faire de l'éducation une chasse gardée des provinces en vertu de l'article 93 de la Constitution de 1867; le Québec pouvait ainsi se donner le système d'éducation de son choix.

Cartier, l'un des Pères de la fédération et principal responsable du caractère fédéral de cette Constitution ¹⁵, prit bien soin d'enchâsser dans l'article 92 la catégorie: "property and civil rights" qui, comme les tribunaux l'ont signalé ¹⁶, nous vient en droite ligne de l'Acte de Québec de 1774. En ce faisant, Cartier habilitait le Québec à maintenir intact son droit privé, son droit civil qu'il avait

¹⁵ Voir M. WADE, *Les Canadiens français de 1760 à nos jours*, tome I, Cercle du Livre de France, 1963, p. 340.

¹⁶ Voir l'arrêt *Parsons*, (1881-82) 7 A.C. 96.

fait codifier et qui devint en vigueur le 1er août 1866. Deux autres articles de la Loi constitutionnelle de 1867 viendront parfaire cette garantie, les articles 94 et 98. N'étant pas mentionné à l'article 94, le Québec échappe donc à la possibilité de l'uniformisation du droit privé. Les juges du Québec doivent être de formation civiliste ainsi que le prescrit l'article 98. La minorité francophone au Canada, regroupée en grande partie (mais non exclusivement) au Québec, est ainsi constitutionnellement protégée. Les autres provinces sont régies par le système de la common law.

Enfin, l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982 prescrit qu'il faut le consentement unanime du fédéral et des dix provinces pour modifier les textes constitutionnels relatifs à la composition de la Cour suprême. On s'interroge sur la portée de cette disposition vu que la Loi sur la Cour suprême n'est pas mentionnée parmi les lois constitutionnelles¹⁷. A supposer que la composition "6-3" soit ainsi constitutionnalisée, le Québec jouit ici d'une protection spéciale. A mon avis, le vocable "composition" à l'article 41 comprend le chiffre "neuf" et la répartition "6-3".

II. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU DES INSTITUTIONS

A. Les institutions centrales

Au niveau de la Chambre des communes à Ottawa, règne le système de la "représentation selon la population" qui était en vigueur au Canada avant l'avènement du fédéralisme. Il n'y a pas d'exception à ce principe de base de notre démocratie parlementaire.

Au Sénat, les Pères de la fédération ont opté pour le système de la représentation par région. Le Québec et l'Ontario forment chacun une région avec 24 sénateurs chacun sur un total de 104. En 1867, les trois provinces maritimes formaient une région; 24 sénateurs étaient alloués à cette région. C'est toujours le cas. Terre-Neuve a joint la fédération canadienne en 1949 et s'est vue offrir six sénateurs. L'Ouest canadien comprend quatre provinces avec six sénateurs chacune. Les territoires fédéraux, Yukon et Nord-Ouest, ont un sénateur chacun.

Plusieurs provinces autres que le Québec et l'Ontario sont depuis une vingtaine d'années favorables à un Sénat "égal par province" plutôt que "par région". Jusqu'ici ce principe n'a pas été enchâssé dans la Constitution.

¹⁷ P.W. HOGG, *Canada Act 1982 Annotated*, Toronto, Carswell, 1982, p. 92-93.

On doit voir, je crois, dans la composition du Sénat, une certaine protection pour le Québec qui, depuis 1915, en constitue presque le quart tout comme l'Ontario; en 1867, ces deux provinces en constituaient chacune un tiers. Cartier avait accepté le principe de la représentation selon la population à la Chambre des communes, à la condition que le Québec détienne le tiers du Sénat et conserve la parité avec l'Ontario qui avait plus d'habitants que le Québec.

Ce principe de la représentation par région vise en partie à protéger le Québec. Cette protection toutefois est relative. On pourrait, selon la Constitution, enlever cette protection au Québec. Il suffit du consensus de l'autorité fédérale et de sept provinces représentant 50 % de la population. C'est là l'une des principales lacunes de notre formule d'amendement constitutionnel de 1982. Le droit de retrait prévu à l'article 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982 ne peut ici protéger le Québec; on ne peut se retirer du Sénat.

Depuis le 17 avril 1982, le Sénat a perdu son veto en matière de modification de la Constitution, ainsi que le prévoit l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le veto du Sénat ne joue plus que dans les cas prévus à l'article 44 qui édicte ce qui suit:

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Ce pouvoir a une portée restreinte. Il remplacera le paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867, paragraphe qui a été abrogé en 1982.

Au niveau de la Cour suprême, qui est constituée de neuf juges et qui siège en dernier ressort, le Québec dispose de trois juges sur neuf, soit un tiers du tribunal suprême. C'est une protection spéciale pour le Québec qui est la seule province à vivre sous un régime de droit civil, comme on l'a déjà dit.

B. Les institutions provinciales

Les provinces n'ont qu'une seule chambre législative. Chez elles prévaut également le principe de la représentation selon la population, comme au sein du Parlement canadien.

Notre système électoral, tant au provincial qu'au fédéral, repose sur le régime du vote uninominal à un tour.

III. LES DROITS CONFESSIIONNELS

L'éducation tenait une large part en 1867 tout comme aujourd'hui d'ailleurs. Au chapitre du partage des compétences législatives on y a consacré un article distinct, soit l'article 93. Aux yeux du juge en chef Duff, l'un de nos plus grands juristes, ce fut là l'un des points cardinaux du grand compromis de 1867¹⁸. Cette compétence législative est assortie de garanties constitutionnelles pour protéger les droits des groupes catholiques et protestants qui constituaient en 1867 la quasi-totalité de la population, et aussi, pour protéger le droit à la dissidence. On imagina, en plus, un recours supplétif et conditionnel possible par les groupes professionnels auprès des autorités politiques fédérales, recours qui s'avéra peu efficace lors de l'épisode des Ecoles du Manitoba, de 1896, et qui, depuis, est tombé en désuétude¹⁹.

Au Québec, les droits confessionnels comprennent le droit à des écoles confessionnelles à Montréal et Québec, et, à l'extérieur, le droit à la dissidence; ils comprennent aussi le droit de gérance, le droit d'engager les professeurs, le droit de choisir les manuels, le droit de taxer. Cette liste ne se veut pas limitative²⁰.

Les garanties enchâssées à l'article 93 firent l'objet d'arrêts célèbres dès le début de la fédération et surtout à partir des années 1890 avec l'arrêt Barrett²¹. Les groupes catholiques et protestants s'aperçurent alors que ces garanties étaient relatives, étant donné qu'elles laissaient libre cours par exemple au Manitoba à une double taxation possible. Il fallut bon nombre de décennies pour en venir à des compromis politiques acceptables en ce domaine dans certaines provinces.

Les minorités scolaires découvrirent aussi en 1917²² que la langue d'enseignement n'était pas protégée par l'article 93. Ce n'est qu'en 1982, avec

¹⁸ *In Re Adoption Act of Ontario*, (1938) S.C.R. 398, p. 402.

¹⁹ G.-A. BEAUDOIN, "La loi 22: à propos du désaveu, du référé et de l'appel à l'exécutif fédéral", (1974) 5 R.G.D. 385. La protection existe toujours en droit; mais, en fait, tout est tombé en désuétude depuis bientôt un siècle. On n'imagine guère que l'autorité fédérale intervienne en pareil cas.

²⁰ Le professeur Pierre Carignan a consacré un ouvrage complet sur la question des garanties confessionnelles: P. CARIGNAN, *Les garanties confessionnelles à la lumière du Renvoi relatif aux écoles séparées de l'Ontario; Un cas de primauté d'un droit collectif sur le droit individuel à l'égalité*, Montréal, Editions Thémis, 1992, 268 p.

²¹ *Ex parte Renaud*, (1872-73) 14 N.B.R. 273; *City of Winnipeg v. Barrett*, (1892) A.C. 445; *Broghy v. A.G. Manitoba*, (1895) A.C. 202; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tin v. The King*, (1928) A.C. 363. Dans cet arrêt, la Cour adopta une attitude moins légaliste que dans l'arrêt Barrett. Voir une étude de F. CHEVRETTE, H. MARX et A. TREMBLAY, *Les problèmes constitutionnels posés par la restructuration scolaire de l'île de Montréal, Québec*, Editeur officiel, 1971. Voir P. CARIGNAN, "De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec", (1984) 18 R.J.T. 1-103.

²² *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa v. MacKell*, (1917) A.C. 62.

l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés, que cette lacune fut comblée, causant entre temps un tort immense aux minorités francophones hors Québec et secouant durement la fédération canadienne.

L'éducation demeure une chasse gardée des provinces en vertu de l'article 93. Cet article 93 est assujéti à deux garanties constitutionnelles: confessionnelle, depuis 1867, et, depuis 1982, linguistique.

Dans l'arrêt Greater Hull School Board²³, la Cour suprême invalida les articles 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 et 500 d'une loi québécoise sur la fiscalité municipale (Loi 57) au motif qu'ils "omettent de décréter que les subventions doivent être distribuées sur une base proportionnelle et parce qu'en cas de référendum la volonté d'une commission scolaire peut être assujétié à la volonté d'électeurs autres que ses administrés ..."²⁴.

La Cour suprême, dans cet arrêt, n'écarte pas, bien au contraire, l'arrêt Hirsch²⁵ qui demeure capital parce qu'il a bien campé la portée de l'article 93. Ce dernier arrêt sert en quelque sorte de point d'appui au premier. La Cour avait établi que: En 1867, le droit des protestants et des catholiques romains de diriger et de contrôler leurs propres écoles confessionnelles était reconnu par la loi. En matière de financement, la loi conférait, entre autres, aux commissaires et aux syndics d'écoles le droit de recevoir des subventions sur une base proportionnelle et le droit de prélever des taxes de leurs administrés dans les limites de "leurs municipalités respectives"²⁶.

Les législatures provinciales doivent respecter dans leur législation scolaire les droits confessionnels que les groupes catholiques et protestants détenaient en 1867. Il ressort cependant de l'arrêt Hirsch qu'elles peuvent aussi établir un secteur neutre, un secteur judaïque, musulman ou autre.

Depuis 1982, l'éducation religieuse continue d'être protégée par un article spécial de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982, soit l'article 29. Les garanties confessionnelles de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 demeurent intactes; sur ce plan, la Charte ne modifie rien.

²³ *Greater Hull School Board et Lavigne c. P.G. du Québec, (1981) C.S. 337; (1983) C.A. 370, (1984) 2 R.C.S. 575; 56 N.R. 93. Au sujet du contrôle des groupes catholiques et protestants sur leurs écoles, on lira avec profit la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Caldwell c. Stuart, (1984) 2 R.C.S. 603.*

²⁴ *P.G. (Oué.) c. Greater Hull School Board, (1984) 2 R.C.S. 575, p. 598.*

²⁵ *Hirsch c. P.B.S.C.M., (1928) A.C. 200.*

²⁶ *Supra, note 10.*

Dans le Renvoi sur la Loi 30 de l'Ontario²⁷, qui porta sur le financement des écoles catholiques en Ontario au niveau secondaire, la Cour suprême a conclu que la Loi 30 est valide, en vertu de la disposition liminaire de l'article 93 et du paragraphe 93(3) de la Loi constitutionnelle de 1867. Le grand compromis politique de 1867 prévoyait que les droits et privilèges religieux déjà accordés en 1867 continueraient et que des législatures pourraient en établir d'autres au gré des circonstances.

Les protections accordées par le paragraphe 93(1) et le paragraphe 93(3) ne sont pas les mêmes, puisque les lois adoptées en vertu de ce dernier paragraphe peuvent être modifiées ou abrogées. Par contre, on ne peut toucher aux droits conférés par le paragraphe 93(1). Les droits sous le paragraphe 93(1) sont à l'abri de la Charte, dit la Cour, même sans l'article 29 de la Charte. Ceux qui sont conférés en vertu du paragraphe 93(3) sont à l'abri de la Charte à cause du pouvoir absolu des provinces d'adopter ces lois. "Le compromis confédéral se trouve dans l'ensemble de l'article 93 et non dans ses éléments constitutifs pris individuellement"²⁸.

Pour les juges Estey et Beetz la législature provinciale peut légiférer en matière d'éducation sous deux réserves: aucune loi ne peut violer les garanties constitutionnelles minimales énoncées au paragraphe 93(1) et l'exercice de la compétence provinciale peut se heurter à une intervention fédérale en vertu du paragraphe 93(4).

Dans l'affaire Commission des écoles protestantes du Grand Montréal²⁹, la Cour suprême prononça la validité de deux règlements du ministre de l'Éducation du Québec ayant pour effet d'établir un programme d'études uniforme pour toutes les matières non confessionnelles dans toutes les écoles du Québec.

Selon la Cour, le paragraphe 93(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 protège non seulement les aspects confessionnels des écoles confessionnelles mais aussi les aspects non confessionnels qui sont nécessaires pour rendre efficaces les garanties confessionnelles. Le droit constitutionnel reconnu à certaines classes de personnes d'avoir des écoles confessionnelles, financées par l'État selon une norme légale fixe, ne doit pas être interprété comme un droit ou une liberté de la

²⁷ Re An Act to Amend the Education Act (Projet de loi 30), (1987) 1 R.C.S. 377.

²⁸ Ibid., à la p. 1198.

²⁹ Commission des écoles protestantes du Grand Montréal c. P.G. Québec, (1989) 1 R.C.S. 377.

personne garantis par l'article 29 de la Charte, mais plutôt par l'article 93. La Cour déclare que les règlements en question n'ont pas pour effet de fixer le contenu de l'enseignement moral et religieux dans les écoles protestantes. Le pouvoir de régler le cours d'études dans les écoles confessionnelles qu'avaient en 1867 les commissaires et les syndics d'écoles, n'est constitutionnalisé que dans la mesure où ce pouvoir de réglementation limité est nécessaire pour rendre efficaces les garanties confessionnelles. Est rejeté l'argument subsidiaire à l'effet que le paragraphe 93(2) ne donne pas de valeur constitutionnelle à des droits et à des privilèges conférés par la loi qui existaient en Ontario et au Québec en 1867.

Le juge en Chef Dickson et le juge Wilson déclarent que même si le paragraphe 93(2) avait pour objet d'augmenter la protection constitutionnelle des écoles dissidentes du Québec afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les écoles séparées de l'Ontario, le législateur québécois aurait encore compétence pour réglementer les pouvoirs des commissaires d'écoles dissidentes sur le programme d'études, pourvu que cette réglementation ne préjudicie pas au caractère confessionnel de ces écoles.

Enfin, le juge Beetz, au nom de la majorité, estima que l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne confère pas de droit ou de liberté, comme ceux prévus dans la Charte canadienne, mais qu'il octroie plutôt des privilèges et, qu'en ce sens, il doit être considéré comme une exception.

"Quoiqu'elle puisse avoir des racines dans les notions de tolérance et de diversité, l'exception énoncée à l'art. 93 ne constitue pas une affirmation générale de la liberté de religion ou de la liberté de conscience. Le droit constitutionnel reconnu à certaines classes de personnes, dans une province, d'avoir des écoles confessionnelles financées par l'Etat, selon une norme légale fixe, ne doit pas être interprété comme un droit ou une liberté de la personne garantis par la Charte ou, pour reprendre l'expression du professeur Peter Hogg, comme (TRADUCTION) "une petite déclaration des droits pour la protection des minorités religieuses." ³⁰

IV. LES DROITS LINGUISTIQUES

A. Au niveau scolaire

³⁰ *Ibid.*, p. 401.

L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés vient ajouter une garantie sur le plan linguistique en matière d'éducation. Cet article s'applique aux provinces et prévoit que:

23. (1) Les citoyens canadiens:

(a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

(b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue,

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(3) Le droit est reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province:

(a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

(b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Dans l'affaire de la Charte de la langue française de 1984³¹, la Cour suprême, dans un jugement unanime, déclare que les articles 72 et 73 de la Charte de la langue française (Loi 101) adoptée par le Québec sont incompatibles avec l'article 23 de la Charte canadienne et sont, dans la mesure de cette incompatibilité, rendus inopérants par l'article 52 de la Loi constitutionnelle de

³¹ O.A.P.S.B. c. P.G. Québec, (1984) 2 R.C.S. 66.

1982. La Cour ajoute que les restrictions apportées par l'article 73 ne sont pas des restrictions légitimes au sens de l'article 1 de la Charte.

L'article 23 de la Charte, dit la Cour, est apparu au constituant de 1981 comme un archétype des situations qu'il y a lieu de réformer. L'article 73 eût-il été adopté après l'entrée en vigueur de la Charte que la même conclusion se serait imposée.

L'article 73 de la Charte de la langue française est clair, précis et spécifique. Il déroge nettement à l'article 23 de la Charte canadienne et a pour effet de le modifier. Voilà son véritable effet. La clause limitative de l'article 1 de la Charte ne peut équivaloir à une dérogation (ainsi que le prévoit l'article 33 de la Charte pour certains secteurs) non plus qu'à un amendement à la Charte dont le mécanisme est prévu aux articles 38 et suivants de la Loi constitutionnelle de 1982.

La Cour suprême remarque que l'article 23 de la Charte garantit des droits à des catégories de personnes; la classification est spécifique. Une législature provinciale ne peut refaire ou remodeler ces catégories. Elle est liée par la Charte et ne peut s'en dégager.

Pour la Cour suprême l'article 23 est si précis, le droit garanti est si spécifique et les catégories si bien décrites que la restriction enchâssée à l'article 73 ne peut être considérée que comme une dérogation pure et simple ou une modification directe de l'article 23. Il n'y a plus de place vraiment pour faire jouer l'article 1.

Le tribunal suprême fait remarquer que l'article 23 est bien concret, qu'il n'énonce pas des grands principes abstraits comme ceux que l'on voit dans les autres chartes:

L'article 23 de la Charte canadienne constitue, dans sa spécificité, un ensemble unique de dispositions constitutionnelles, tout à fait particulier au Canada ³².

L'article 23 s'inscrit profondément dans l'histoire du Canada; il vient remédier à des régimes scolaires jugés déficients par le constituant de 1981. La lacune est comblée par une mesure remédiateur uniforme pour les dix provinces.

La Cour suprême confirme dans l'arrêt Mahé ³³ son jugement sur la Loi 101 ³⁴. Elle réitère que l'article 23 de la Charte a un caractère remédiateur et que c'est dans cet esprit qu'on doit l'interpréter d'une façon large et libérale ³⁵.

³² Ibid., p. 79.

³³ *Mahé c. Alberta (P.G.)*, (1990) 1 R.C.S. 342.

Le principe directeur, et majeur, qui se dégage de l'arrêt Mahé³⁶, est que la Cour suprême reconnaît à la minorité linguistique de langue officielle un droit de question et de contrôle sur la langue d'instruction, le contenu des programmes d'enseignement et les établissements de la minorité. Le degré de gestion et de contrôle pourra varier en fonction du nombre d'élèves effectivement inscrits. La gestion et le contrôle seront absolus lorsque le "nombre le justifie"; ils seront relatifs, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas nécessairement de conseil scolaire homogène ou d'établissement scolaire homogène, si le nombre d'élèves inscrits est trop minime.

Le juge en chef Dickson, au nom de la Cour, définit ainsi le seuil minimal de l'article 23 de la Charte:

"L'article 23 requiert au minimum que "l'instruction" se fasse dans la langue de la minorité: si les élèves sont trop peu nombreux pour justifier un programme pouvant être qualifié "d'instruction dans la langue de la minorité", l'art. 23 n'exige pas la création d'un programme de ce genre."
37

Le niveau supérieur est le suivant:

"... l'ensemble de l'expression "établissements d'enseignement de la minorité linguistique" fixe un niveau supérieur de gestion et de contrôle."
38

Chaque cas est, nécessairement, un cas d'espèce, car la Cour suprême n'identifie pas un nombre fixe ou un chiffre magique pour rencontrer le critère "là où le nombre le justifie". Elle énonce cependant deux facteurs à considérer: (1) déterminer les services appropriés en rapport avec le nombre d'élèves visés; et (2) le coût des services qui sont envisagés. La Cour suprême précise à cet égard que:

"Le point le plus important à souligner est peut-être que la création de conseils scolaires complètement séparés n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'atteindre l'objectif de l'art. 23. Ce qui est essentiel

³⁴ O.A.P.S.B. c. Québec (P.G.), *supra*, note 17.

³⁵ *Supra*, note 19.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, p. 367.

³⁸ *Ibid.*, p. 370.

toutefois pour sa réalisation, c'est que le groupe linguistique ait un contrôle sur les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture. On peut obtenir ce degré de contrôle, dans une large mesure, en garantissant la représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire mixte et en accordant à ses représentants un contrôle exclusif sur tous les aspects de l'éducation de la minorité qui concernent les questions d'ordre linguistique et culturel." ³⁹

L'article 23 de la Charte constitue donc un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité, dont l'objet, affirme la Cour suprême: "... est de préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada." ⁴⁰

La Cour suprême, dans l'arrêt Mahé ⁴¹, traite aussi des droits à l'égalité et des droits confessionnels. Ni les articles 15 et 27 de la Charte canadienne non plus que l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne sont incompatibles avec l'article 23 de la Charte, selon la Cour.

A n'en point douter, l'arrêt Mahé constitue le "jugement de la décennie en matière de droits linguistiques", comme l'écrit le professeur Pierre Foucher dans l'un de ses articles ⁴². Inscrite dans la logique inhérente à l'article 23, mais toujours incertaine jusqu'à sa confirmation par la Cour suprême du Canada, la reconnaissance du droit de gestion et de contrôle, bien que ce droit puisse s'exercer à des degrés variables, constitue un pas en avant pour les minorités francophones. De plus, l'obligation positive de légiférer qu'impose la Cour suprême aux provinces moins enclines à l'égalité linguistique est une source d'espoir pour la francophonie toute entière.

B. Les langues française et anglaise aux niveaux parlementaire, législatif et judiciaire

Dans le Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba, le juge en chef Dickson au nom de ses collègues remarque:

L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la

³⁹ *Ibid.*, p. 375-376.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 371.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² P. FOUCHER, "L'affaire Mahé: le jugement de la décennie en droits linguistiques", (1990) *Forum constitutionnel* 10, p. 10-11.

*dignité de l'être humain. C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres et ainsi, de vivre en société*⁴³.

*En 1867, les droits linguistiques furent enchâssés à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. Cet article porte sur le bilinguisme législatif, parlementaire et judiciaire au Québec et dans l'ordre fédéral de gouvernement*⁴⁴. *Le français ne fut protégé dans aucune des trois autres provinces d'alors, pas même au Nouveau-Brunswick, ce qui ne manque pas de nous surprendre*⁴⁵. *On devait remédier à cette lacune en 1982.*

*Le français fut cependant protégé au Manitoba lors de l'entrée de cette province dans la fédération en 1870. Sir Georges-Etienne Cartier rêvait d'en faire un second Québec. L'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba reprend en substance pour le Manitoba les dispositions contenues à l'article 133 pour le Québec. Cependant le Manitoba écarta par une loi en 1890 cette protection. Deux jugements de tribunaux inférieurs prononcèrent l'invalidité de cette mesure, jugements que le Manitoba choisit d'ignorer. Ce n'est qu'en 1979 que la Cour suprême du Canada eut l'occasion de décréter que le Manitoba devait se conformer à cet article 23*⁴⁶. *Le Manitoba ne pouvait unilatéralement biffer cette garantie constitutionnelle. La Cour suprême du Canada, en juin 1985, dans le Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba, déclara que cet article 23 est impératif et que les lois adoptées en anglais seulement sont invalides; toutefois, a-t-elle ajouté, ces lois sont réputées temporairement valides à compter de la date du jugement jusqu'à l'expiration du délai minimum requis pour les traduire, les adopter de nouveau, les imprimer et les publier.*

La Constitution, en 1982, a subi de vastes changements au plan des droits linguistiques. Les articles 16 à 22 de la Loi constitutionnelle de 1982, sont venus s'ajouter à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. Le Nouveau-Brunswick a accepté d'être lié par les articles de la Charte relatifs aux langues officielles. C'est là une protection linguistique considérable pour la minorité acadienne. Pour le Manitoba, l'article 23 de sa loi constitutive demeure intact.

⁴³ Renvoi sur l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, (1985) 59 N.R. 321 (C.S.C.), p. 345.

⁴⁴ Voir les arrêts Jones c. P.G.N.B., (1975) 2 R.C.S. 182 et P.G. (Oué) c. Blaikie no 1, (1979) 2 R.C.S. 1016; P.G. (Oué) c. Blaikie no 2, (1981) 1 R.C.S. 312.

⁴⁵ Voir R. PATRY, La législation linguistique fédérale, Editeur officiel du Québec, 1981. Les Acadiens, comme le souligne l'auteur, étaient pourtant très nombreux. (p. 33).

⁴⁶ P.G. Manitoba c. Forest, (1979) 2 R.C.S. 1032.

Les articles 16 à 20 vont beaucoup plus loin que l'article 133. Ils touchent de plus à certains services fort importants. Ils établissent un bilinguisme institutionnel. Il est à souhaiter que d'autres provinces suivront l'exemple du Nouveau-Brunswick.

Dans l'ordre fédéral de gouvernement, l'article 16 pose le principe de l'égalité des deux langues officielles. Pour la minorité francophone du Canada, c'est là une très grande protection constitutionnelle.

Si au niveau fédéral les deux langues sont officielles, il n'en est pas ainsi dans l'ordre provincial, où l'asymétrie prévaut.

Ce secteur de pointe retient beaucoup l'attention des Canadiens depuis la Commission Laurendeau-Dunton, la loi fédérale de 1969 sur les langues officielles et des lois québécoises 63, 22 et 101.

L'article 16 de la Charte canadienne des droits et libertés prévoit:

- 16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.*
- (2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.*
- (3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.*

Le degré de protection des minorités linguistiques en 1867 n'était pas celui qui existe aujourd'hui. Quel changement, quand on y réfléchit! On ne doit toutefois pas s'arrêter en si bon chemin. La lutte pour la protection des droits linguistiques au niveau des provinces doit se poursuivre.

Dans l'affaire Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick⁴⁷, la Cour suprême arrive à la conclusion que les principes de justice naturelle ainsi que le paragraphe 13(1) de la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick permettent à un plaideur devant une cour du Nouveau-Brunswick de se faire entendre par des juges qui sont capables de saisir et de comprendre les

⁴⁷ *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents, (1986) 1. R.C.S. 549.*

procédures et la preuve quelle que soit la langue officielle utilisée par les parties. Ce droit, cependant, ne repose pas sur le paragraphe 19(2) de la Charte constitutionnelle. La Cour déclare que les droits garantis par l'article 19 sont de même nature que ceux qui sont protégés par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour les cours fédérales et québécoises.

Le juge Beetz remarque:

(Ces droits ...) appartiennent à l'orateur, au rédacteur ou à l'auteur des actes de procédure d'un tribunal, et ils confèrent à l'orateur ou au rédacteur le pouvoir, consacré dans la Constitution, de parler ou d'écrire dans la langue officielle de leur choix. En outre, ni l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 ni l'art. 19 de la Charte ne garantissant, pas plus que l'art. 17 de la Charte, que la personne qui parle sera entendue ou comprise dans la langue de son choix ni ne lui confèrent le droit de l'être.⁴⁸

Le juge toutefois en pareil cas doit prendre les moyens raisonnables pour comprendre la langue utilisée dans les plaidoiries. Et ce, au nom des principes de justice naturelle. Il revient au juge d'apprécier de bonne foi et aussi objectivement que possible son niveau de compréhension de la langue dans laquelle se déroulent les procédures.

La Cour ne s'est pas prononcée sur la question des moyens raisonnables. Cela pourrait être la traduction simultanée. Elle a ouvert la porte à une précision à venir dans une instance postérieure.

La Cour fait une importante distinction entre les droits fondamentaux classiques et les droits linguistiques. Ces derniers sont issus d'un compromis politique alors que les premiers sont issus de principes longtemps éprouvés. D'où une interprétation et une mise en application qui diffèrent. Les tribunaux, remarque la Cour suprême, doivent hésiter à modifier les garanties linguistiques qui résultent d'un compromis politique. Le juge Beetz écrit:

Je crois cependant que les tribunaux doivent les aborder avec plus de retenue qu'ils ne le feraient en interprétant des garanties juridiques.⁴⁹

Le juge en chef Brian Dickson dans l'affaire Société des Acadiens est dissident et affirme:

⁴⁸ Ibid., p. 574.

⁴⁹ Ibid., p. 578.

*A quoi sert le droit de s'exprimer dans sa propre langue si ceux à qui on s'adresse ne peuvent comprendre?*⁵⁰

Madame le juge Wilson partage cet avis.

Dans l'arrêt Société des Acadiens⁵¹, la Cour suprême ne manque pas de souligner que les législatures ont leur rôle à jouer dans la protection des droits linguistiques. Le législateur doit légiférer pour en venir à l'instauration du bilinguisme. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif ont chacun leur rôle à jouer.

V. LES DROITS FONDAMENTAUX

Depuis la fin du second conflit, il existe un net mouvement en faveur de l'enchâssement de chartes des droits et libertés dans les constitutions. L'exemple américain de 1789 est suivi par plusieurs pays depuis 1945. Le Canada n'a pas échappé à cette vague. Il y a plutôt bien réagi. Après avoir passé par divers stades, et après avoir adopté des chartes législatives, il s'est doté en 1982 d'une Charte vraiment constitutionnelle⁵² des droits de la personne. Comme son pouvoir judiciaire est fort, le Canada s'est nettement inscrit dans la lignée américaine, ce qui, pour nous, est une fort bonne chose.

En 1982, fut enchâssée dans la Constitution du Canada une Charte des droits et libertés. Cette Charte protège d'abord et avant tout les droits individuels. Elle sauvegarde les droits collectifs des peuples autochtones et des groupes confessionnels catholiques et protestants.

Sont protégés les droits fondamentaux classiques, les droits démocratiques, les droits à la mobilité, les garanties juridiques, les droits à l'égalité, et enfin les droits linguistiques.

A. La liberté de religion

⁵⁰ *Ibid.*, p. 566.

⁵¹ *S.A.N.B. c. Association of Parents*, *supra*, note 33.

⁵² *Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982. Aux termes de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982, toute loi incompatible avec la Charte est de nul effet.*

Au Canada, il n'y a pas de religion d'Etat comme l'affirme le juge Taschereau dans l'arrêt Chaput c. Romain⁵³. Dans l'arrêt Big M. Drug Mart⁵⁴, la Cour suprême déclare en obiter dictum que ce serait aller à l'encontre de l'article 2 de la Charte que d'imposer une religion d'Etat.

Dans ce même arrêt⁵⁵, la Cour suprême du Canada conclut que le Parlement en vertu du paragraphe 91(27) de la Loi constitutionnelle de 1867 dispose de la compétence voulue pour légiférer sur l'observance du dimanche mais que la Loi sur le dimanche viole le principe de la liberté de religion énoncée à l'alinéa 2a) de la Charte et que l'article 1 de cette Charte ne peut légitimer pareille loi. Elle mentionne, en passant, l'interaction entre les articles 93 et 2 mais ajoute que, pour le moment, elle n'a pas à se prononcer sur ce point.

B. L'égalité des sexes

La Charte canadienne des droits et libertés protège de façon constitutionnelle l'égalité des sexes. L'article 15 de cette Charte écarte la discrimination fondée inter alia sur le sexe et l'article 28 prévoit de façon expresse:

"Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes."

Les femmes forment la majorité au Canada. Mais, jusqu'ici, on peut dire qu'elles constituaient, en fait, un groupe minoritaire sur plus d'un plan. Elles n'avaient pas l'égalité. C'était une majorité minorisée.

Les articles 15 et 28 de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982 sont heureusement venus corriger cette situation. A notre avis, à cause de son libellé qui débute par une clause dérogatoire, l'article 28 opère indépendamment des autres articles de la Charte. Cet article en est un de substance et non de pure procédure. Il a été ajouté après le compromis de novembre 1981. Il a sa propre raison d'être. Il écarte toute discrimination entre hommes et femmes. Il traite de tous les droits mentionnés à la Charte et non seulement de ceux qui sont en vigueur. L'article 15 prévoit de son côté des programmes de promotion sociale pour habiliter inter alia les femmes à accéder à l'égalité.

⁵³ *Chaput c. Romain*, (1955) R.C.S. 834.

⁵⁴ *R. c. Big M. Drug Mart*, (1985) 1 R.C.S. 295.

⁵⁵ *Id.*

L'article 28 s'applique à toute la Charte. Je ne crois pas par exemple qu'un groupe culturel pourrait se prévaloir de l'article 27 qui protège le patrimoine multiculturel pour maintenir en vigueur un système patriarcal ou matriarcal violant la Charte.

C. Droits collectifs

La Constitution écrite de 1867 comprend des droits collectifs. La jurisprudence a souligné que la protection de l'article 93 s'étendait aux catholiques et aux protestants comme groupes, comme "classes"⁵⁶. Cette même jurisprudence a vu à l'article 91(24) une catégorie "raciale"⁵⁷. Au sujet de l'article 133, la controverse, au contraire, continue. L'article 133, selon le juge en chef Laskin, accorde un "droit constitutionnel" de se servir de l'une ou l'autre langue⁵⁸. Le professeur W.S. Tarnopolsky avant d'accéder au banc, écrivait que les droits linguistiques "semblent se situer dans une zone limitrophe"⁵⁹. Le professeur Pierre Carignan les fait carrément entrer dans la catégorie des droits collectifs⁶⁰.

La définition des droits collectifs n'a pas tellement retenu jusqu'ici l'attention des juristes canadiens.

Au sujet de ces droits le juge Le Dain écrit dans l'affaire Greater Hull School Board:

Ce que cette qualification suggère par contre, c'est qu'on doit prendre en considération les intérêts de la classe de personnes ou de la collectivité globalement en matière d'éducation confessionnelle et non les intérêts de chaque contribuable.⁶¹

Le professeur Pierre Carignan définit ainsi les droits collectifs:

⁵⁶ Voir sur ce plan l'arrêt MacKell, *supra*, note 8.

⁵⁷ Voir les motifs du juge Jean Beetz dans l'affaire P.G. Canada c. Canard, (1976) 1 R.C.S. 170, p. 207.

⁵⁸ Voir l'arrêt Jones, *supra*, note 30, p. 193.

⁵⁹ W.S. TARNOPOLSKY, "Les droits à l'égalité", dans G.-A. BEAUDOIN et W.S. TARNOPOLSKY, *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1982, p. 552.

⁶⁰ P. CARIGNAN, *supra*, note 7, p. 70-71.

⁶¹ *Supra*, note 9, p. 599.

*Dans la littérature juridique, les droits sont qualifiés de collectifs de par leur attribution à des collectivités ou encore en raison de la nécessité d'une mise en oeuvre collective.*⁶²

Le juge W.S. Tarnopolsky remarque pour sa part que:

*The assertion of group rights (...) bases itself upon a claim of an individual or a group of individuals because of membership in an identifiable group.*⁶³

D. Le multiculturalisme

En 1982, pour la première fois également, apparaissent dans la Constitution les mots "patrimoine multiculturel". L'article 27 de la Charte constitutionnelle prévoit que:

Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

On remarquera que le constituant a utilisé l'expression "patrimoine multiculturel" et non pas "droits culturels".

On se rappelle qu'à la suite des travaux de la Commission Laurendeau-Dunton, le premier ministre Trudeau, le 8 octobre 1971 à la Chambre des communes, avait fait une déclaration sur le multiculturalisme. Il affirmait:

Car, bien qu'il y ait deux langues officielles, il n'y a pas de culture officielle et aucun groupe ethnique n'a la préséance.

(...)

Le multiculturalisme dans un cadre bilingue apparaît au gouvernement comme le meilleur moyen de préserver la liberté culturelle des Canadiens.

Déjà quelques arrêts de la Cour suprême ont traité de l'article 27 sans compter un bon nombre d'arrêts de nos différents tribunaux.

⁶² P. CARIGNAN, *supra*, note 7, p. 44.

⁶³ W.S. TARNOPOLSKY, "The Effect of Section 27 on the Interpretation of the Charter", (1984) 4:3 *Crown Counsel's Review* 1 à 3.

On s'interroge sur la portée de cet article. Les mots "droits et libertés" n'y apparaissent pas! Selon le professeur Hogg, il se peut que cet article ne soit que rhétorique⁶⁴. Le professeur Tarnopolsky (maintenant juge) croyait qu'il aurait une portée réelle⁶⁵. Le professeur Magnet écrit que l'article 27 "exige un peu de dynamisme"⁶⁶.

Les tribunaux se sont appuyés, à l'occasion, sur cet article, comme ce fut le cas de la Cour suprême dans l'arrêt Big M. Drug Mart⁶⁷. Cette dernière a déclaré, dans cet arrêt, que la Loi sur le dimanche viole la liberté de religion et ne concorde pas avec le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens prévus à l'article 27.

Le but de l'article 27 est évidemment d'illustrer que, si le Canada est un pays bilingue dans l'ordre fédéral et dans certaines provinces, il a hérité cependant d'un patrimoine multiculturel.

Le professeur Magnet conclut ainsi son étude au sujet de l'article 27 de la Charte:

Cet article permet en effet de moduler la discipline de la Charte dans les cas où le plein exercice des droits individuels menace la survie de certaines communautés culturelles. C'est ainsi que l'article 27 permet d'orienter le développement de la Charte en réponse aux exigences particulières de la binationalité et du pluralisme culturel qui sont peut-être les traits les plus marquants d'une tradition culturelle tout à fait singulière.⁶⁸

On peut dire que la Loi constitutionnelle de 1982 est venue changer le sort des minorités ethniques.

⁶⁴ P.W. HOGG, *supra*, note 3, p. 72.

⁶⁵ W.S. TARNOPOLSKY, "Les droits à l'égalité", dans G.-A. BEAUDOIN et W.S. TARNOPOLSKY (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, *supra*, note 45, p. 550 et s.

⁶⁶ J.E. MAGNET, "Multiculturalisme et droits collectifs: vers une interprétation de l'article 27", dans G.-A. BEAUDOIN et E. RATUSHNY, (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 2^e éd., Montréal, Wilson-Lafleur, 1989, 1058 p., p. 817-866, à la p. 819.

⁶⁷ R. c. *Big M. Drug Mart Ltd.*, *supra*, note 40.

⁶⁸ J.E. MAGNET, "Multiculturalisme et droits collectifs: vers une interprétation de l'article 27", *supra*, note 52, p. 866.

L'article 15, qui vise les droits à l'égalité, écarte diverses formes de discrimination notamment celle fondée sur l'origine nationale ou ethnique. Cet article peut se conjuguer avec l'article 27.

Grâce à la conjugaison possible des articles 2 et 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, une minorité ethnique peut se voir attribuer une protection sur le plan religieux.

Dans l'arrêt Edwards Books⁶⁹, la Cour suprême se prononçait sur la fermeture des magasins le dimanche. Elle reconnut la validité d'une loi ontarienne, intitulée Loi sur les jours fériés dans le commerce de détail, qui avait pour but d'accorder une journée uniforme de repos hebdomadaire. Cette loi relève des pouvoirs législatifs que possède l'Ontario en vertu de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. La Cour ajoute que l'article 2 de la loi ontarienne porte atteinte à la liberté de religion des détaillants qui observent le samedi comme jour de repos; mais cette atteinte est justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte.

Dans l'affaire Edwards Books, le juge en chef Dickson remarque que la liberté de religion comporte des aspects à la fois individuels et collectifs⁷⁰. Il a ajouté que l'article 27 de la Charte peut être pris en considération pour interpréter la liberté de religion.

Les provinces peuvent donc légiférer pour établir une journée uniforme de repos hebdomadaire sans enfreindre la Charte. La Cour cite d'autres pays où cette journée de repos tombe le dimanche: par exemple, la France et le Japon. Pourtant en France, la Constitution établit qu'il s'agit bien d'un Etat laïque; le Japon n'est pas un pays chrétien⁷¹.

VI. LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Les peuples autochtones avaient peu de protection en 1867. Par la Constitution de 1867, le Parlement central obtenait la pleine compétence législative sur les "Indiens et les terres réservées aux Indiens". La protection des autochtones venait de la Proclamation Royale de 1763 et des traités conclus avec la Couronne britannique. Cette dernière protection cependant était toute relative. En effet, si

⁶⁹ R. c. *Edwards Books et al.*, (1986) 2 R.C.S. 713.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 781.

⁷¹ La Cour ne s'est pas prononcée sur l'inégalité entre petits commerces ayant sept employés et moins et les autres commerces, pour le motif que l'article 15 au moment où le litige a pris naissance n'était pas encore en vigueur.

les provinces dans leurs lois d'application générale ne pouvaient toucher à ces traités, le Parlement fédéral, par contre, pouvait en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867⁷², aller à l'encontre de ces traités. Ainsi en jugèrent les tribunaux.

Le Parlement a défini le mot "Indiens" dans la Loi sur les Indiens⁷³. En 1939, la Cour suprême déclara que les Esquimaux entraient dans le champ de compétence du paragraphe 91(24).

La Loi constitutionnelle de 1982 réfère au mot "Métis". C'est une première dans la Constitution canadienne.

Si les droits des peuples autochtones sont autrement mieux protégés de nos jours qu'en 1867, ils ne sont pas encore identifiés de façon satisfaisante. Le pays tout entier a pris conscience de ce fait. Les peuples autochtones, qui sont la première majorité à devenir une minorité en ce pays, disposent aux articles 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 d'un mécanisme constitutionnel pour faire définir et protéger leurs droits.

Les premiers amendements constitutionnels à être apportés en terre canadienne depuis le rapatriement en 1982 de la Constitution l'ont été en juin 1984 et portent sur les droits des autochtones⁷⁴.

L'article 25 de la Charte stipule que cette dernière ne porte pas atteinte aux droits et libertés des peuples autochtones du Canada. Les autochtones ont un statut particulier.

La Cour suprême, dans l'arrêt Sparrow⁷⁵, a élaboré le test de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il s'agit d'un arrêt d'une extrême importance. L'arrêt Sparrow est à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ce que l'arrêt Oakes est à l'article 1 de la Charte.

Le juge en chef Dickson et le juge La Forest rédigent le jugement au nom d'une Cour unanime (6-0), et fixent le cadre interprétatif du paragraphe 35(1).

⁷² *In Re Indians*, (1939) S.C.R. 104.

⁷³ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-6.

⁷⁴ Notamment sur l'égalité entre hommes et femmes chez les peuples autochtones.

⁷⁵ (1990) 1 R.C.S. 1075.

La Cour est d'avis que l'exercice d'un droit prévu au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 peut être limité.

Dans son test de la justification la Cour écarte deux principes, la notion "d'intérêt public" et la présomption de validité. Elle écrit, au sujet de ces deux principes:

Nous considérons que la justification fondée sur "l'intérêt public" est si vague qu'elle ne fournit aucune ligne directrice utile et si générale qu'elle est inutilisable comme critère applicable pour déterminer si une restriction imposée à des droits constitutionnels est justifiée.⁷⁶

Bien que la "présomption" de validité soit maintenant désuète étant donné le statut constitutionnel des droits ancestraux en cause, il est évident que l'importance des objectifs de conservation est reconnue depuis longtemps en matière de législation et d'action gouvernementales.⁷⁷

Enfin, lorsqu'il est question de pêche à des fins de subsistance et de mesures de conservation on doit accorder une priorité absolue au droit des autochtones de pêcher. La Cour suprême s'explique ainsi:

Le droit constitutionnel énoncé au par. 35(1) exige que Sa Majesté assure que Ses règlements respectent cette attribution de priorité. Cette exigence ne vise pas à miner la capacité et la responsabilité du Parlement de créer et d'administrer des plans globaux de conservation et de gestion concernant la pêche au saumon. L'objectif est plutôt de garantir que ces plans réservent aux peuples autochtones un traitement qui assure que leurs droits sont pris au sérieux.⁷⁸

Rappelons qu'en vertu d'un amendement constitutionnel en vigueur depuis juin 1984, les hommes et les femmes chez les peuples autochtones ont l'égalité⁷⁹.

Une commission royale, sous la présidence du juge René Dussault et du Dr. George Erasmus, a été créée pour étudier la question autochtone et faire rapport. L'une des questions à l'étude est le gouvernement autochtone autonome.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 1113.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 1114.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1119.

⁷⁹ Proclamation de 1983 modifiant la Constitution du Canada, 21 juin 1984, Gazette du Canada, Partie II, 11 juillet 1984, volume 118, p. 2984.

VII.LA FORMULE D'AMENDEMENT

L'éducation et la culture (autres domaines culturels) jouissent d'une protection au chapitre de la formule de modification constitutionnelle, plus précisément aux articles 38 et 40 de la Loi constitutionnelle de 1982. Si sept provinces,, regroupant 50 % de la population, décidaient par hypothèse de transférer ce domaine au Parlement central, l'amendement constitutionnel aurait lieu. Cependant, une province dissidente pourrait choisir de retenir sa compétence en la matière et recevrait dès lors obligatoirement une "juste compensation" de la part des autorités fédérales. Pour le Québec, seul endroit où les francophones sont majoritaires, cette disposition est d'une importance cardinale. Ainsi les francophones québécois, minoritaires sur le plan canadien, peuvent-ils ici s'opposer pour eux au Québec à la centralisation du domaine de l'éducation. Ils peuvent retenir leur compétence législative sans subir une perte économique considérable.

L'article 40 est ainsi libellé:

Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

CONCLUSION

La protection constitutionnelle des minorités existait en 1867. La Loi constitutionnelle de 1982 est venue parfaire cette protection notamment pour les autochtones. Nous devons poursuivre dans cette voie.

Qu'en est-il de la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés? Les droits démocratiques, les droits de la mobilité, les droits linguistiques, les droits confessionnels et les droits des autochtones et, à mon avis, l'égalité des sexes échappent à cette clause. Cependant, pour le reste, l'article 33 demeure et permet que l'on puisse écarter l'application des articles 2 et 7 à 15 de la Charte de 1982. Nous sommes défavorables à l'usage de cette clause. La clause limitative prévue à l'article 1 de la Charte suffit à notre avis.

La Charte canadienne de 1982 ne traite pas des droits sociaux et économiques. Cependant, les chartes provinciales qui existent dans toutes les provinces et qui ont valeur quasi constitutionnelle en traitent toutes.

Notre Charte s'inspire du U.S. Bill of Rights en partie et ce dernier document du "Siècle des Lumières" procède nettement de l'école des droits individuels. Il en est ainsi pour la plupart des droits et libertés au Canada.

Quand on traite des droits collectifs, il faut, je crois, être prudent. Ils existent pour certaines fins dans certains Etats. Nous en avons au Canada aux articles 91(24) et 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. Ils apparaissent justifiés.

Les Chartes constitutionnelles visant d'abord et avant tout la protection du simple citoyen contre l'Etat devenu de plus en plus puissant. C'est certes ce que voulait Thomas Jefferson ⁸⁰ et ce que plusieurs juges américains, à commencer par William O. Douglas, ont déclaré ⁸¹.

Les chartes existent aussi pour protéger les minorités contre les majorités parlementaires. Les majorités sont changeantes. De plus, laissées à elles-mêmes, elles pourraient très facilement brimer les droits des minorités. Aussi convient-il de protéger ces dernières.

Le Canada est composé de plusieurs peuples. Les mots "peuples autochtones" sont apparus pour la première fois dans la Constitution en 1982.

La Cour suprême, par ces deux cents jugements sur la Charte depuis 1984, a révélé le véritable visage de cette Charte. Le constituant, une fois de plus, a été dans l'obligation d'employer des expressions comme "lorsque le nombre (...) le justifie", "limites (...) raisonnables", "établissements d'enseignement de la minorité", pour ne citer que trois exemples dont le contour demeure mal défini.

La Cour devra dire aussi si la Charte protège ou non certains droits implicites. Ce fut le cas aux Etats-Unis. Il se pourrait que ce soit le cas chez nous; surtout que dans l'arrêt sur la Presse en Alberta en 1938 ⁸², la Cour suprême avait déjà commencé à parler des droits implicites dans la Constitution.

La Cour suprême du Canada, qui est une cour forte, indépendante, et qui chapeaute le système judiciaire canadien, par son interprétation en matière

⁸⁰ L'auteur de la Déclaration d'indépendance et troisième président des Etats-Unis déclarait: "Nothing then is unchangeable but the inherent and unalienable rights of man". S.K. PADOVER, *Thomas Jefferson on Democracy*, New York, The New American Library, 1939, p. 68.

⁸¹ W.O DOUGLAS, *Go East Young Man. The Early Years. The Court Years 1939-1975, The Autobiography of William O. Douglas*, New York, Random House, 1980. On connaît bien l'expression célèbre du juge W.O. Douglas: "Keep the government of the backs of the people".

⁸² *In Re Alberta Statutes*, (1938) R.C.S. 100, p. 134.

constitutionnelle a vu à protéger davantage les minorités surtout sur le plan linguistique et sur le plan des droits en général. Elle s'est penchée sur les droits des peuples autochtones. En peu d'années, elle a fait un travail remarquable qui force l'admiration.

Depuis 1982, le Canada a tenté à deux reprises de perfectionner son système constitutionnel, par l'Accord du Lac Meech devenu caduc le 23 juin 1990 faute de ratification par toutes les provinces et par l'Entente de Charlottetown, du 8 août 1992, acceptée par nos leaders politiques mais rejetée par le peuple canadien lors du référendum du 26 octobre 1992. Ces deux tentatives infructueuses auraient amélioré la protection constitutionnelle des minorités.

Allemagne

***LA PROTECTION DES MINORITES
DANS LES ETATS FEDERAUX ET REGIONAUX***

par le

***Professeur Helmut STEINBERGER
Professeur à l'Université de Heidelberg (Allemagne)
Directeur de l'Institut Max-Planck
de droit international public étranger***

La structure et l'organisation de l'Allemagne en une fédération d'Etats ne se fondent pas sur les différences ethniques, religieuses ou linguistiques de ses Etats constitutifs, mais sur la diversité historique de ces régions et sur le découpage, au lendemain de la guerre, de son territoire en plusieurs zones d'occupation alliées.

Les dispositions fédérales protégeant les minorités sont peu nombreuses. La Commission de révision de la loi fondamentale, composée de membres du Bundestag et du Bundesrat, s'est employée à faire insérer une clause sur la protection des minorités dans la loi fondamentale, mais le législateur ne l'a pas encore adoptée. Les articles que les Etats constitutifs de Saxe, de Brandebourg et de Basse-Saxe proposent d'introduire dans la loi fondamentale fédérale pour garantir la protection des minorités emploient les termes "nationales et ethniques" (Saxe), "ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques" (Brandebourg) et "minorités culturelles" (Basse-Saxe).

Le terme "minorité" ou l'un de ses équivalents apparaît parfois dans la législation fédérale, par exemple à l'art. 6 de la loi électorale fédérale, qui prévoit en faveur des "minorités nationales" une dérogation obligatoire à la clause concernant le quorum de 5 %.

Le protocole n ° 14 à l'article 35 du traité de 1990 sur l'unification allemande mentionne "la nationalité... la culture ... la tradition ... le peuple sorabes". Les termes "Sorabes" et "population sorabe" sont utilisés dans l'annexe I, qui est un élément constitutif du traité. La loi fondamentale ne fait état d'aucune langue officielle. L'annexe I du traité d'unification reconnaît toutefois le droit d'utiliser la langue de la minorité sorabe dans les relations publiques et déroge ainsi, en faveur de la minorité sorabe, à l'article 184 de la loi fédérale sur la constitution des tribunaux. Cette dérogation, qui s'applique uniquement à l'utilisation de cette langue devant les tribunaux seulement, découle du processus d'unification et tient compte du fait que le "privilège sorabe", énoncé à l'article 40 de la Constitution de l'ex-Allemagne de l'Est, doit être maintenu. Le traité est partie intégrante du droit fédéral.

Au niveau fédéral, la minorité danoise a l'avantage d'être représentée depuis 1965 par un organe participatif spécial qui est attaché au ministère de l'Intérieur.

La Constitution du Land de Brandebourg confère à son art. 25 le droit aux Sorabes de se servir de leur langue dans les relations publiques et met ainsi en oeuvre le protocole à l'art. 35 du traité d'unification.

Le terme "minorité" ou ses équivalents sont plus souvent utilisés dans le droit des Länder, par exemple dans la Constitution de certains Etats constitutifs où résident des minorités, comme c'est le cas à l'art. 5 de la nouvelle Constitution du

Schleswig-Holstein de 1990 (où figurent les termes "minorités et groupes ethniques"), à l'art. 25 de la Constitution du Brandebourg de 1992 (où le terme "population sorabe" se rapporte à une minorité ethnique) et à l'art. 6 de la Constitution de la Saxe de 1992 ("minorités nationales").

De tels exemples se trouvent également dans la législation ordinaire, comme à l'art. 3 de la loi électorale du Schleswig-Holstein ("minorité") et aux art. 58 et 60 de la loi sur l'enseignement du Schleswig-Holstein ("minorité"), et aussi dans des projets de loi concernant des questions d'intérêt général, telles que les élections, l'enseignement, les médias et la culture.

Dans les textes susmentionnés, ni la Constitution fédérale ou celles des Länder, ni les lois ne donnent une définition du terme "minorité" ou de ses équivalents, mais elles exigent implicitement et la citoyenneté allemande (expressément stipulée en vue de la protection des minorités dans l'article que la Saxe propose d'insérer dans la loi fondamentale) et une présence durable sur le territoire national, ces textes ayant été élaborés en tenant compte des minorités qui se trouvaient déjà sur le territoire allemand, c'est-à-dire les minorités danoise, frisonne et sorabe.

L'article que le Land de Brandebourg propose d'insérer dans la loi fondamentale représente la seule dérogation à cet égard, parce qu'il vise à protéger les étrangers qui s'établissent sur le territoire allemand.

Le principe des mesures positives, en vertu duquel les pouvoirs publics doivent défendre les intérêts des minorités, n'est pas expressément évoqué dans la loi fondamentale, mais il est consacré dans les articles destinés à modifier la loi fondamentale, ainsi que dans les constitutions du Schleswig-Holstein (art. 5), du Brandebourg (art. 25) et de la Saxe (art. 6). Ces dispositions tendent à améliorer le statut juridique des minorités et prescrivent explicitement aux pouvoirs publics de les favoriser en ce qui concerne la langue, la religion, l'identité culturelle et la tradition.

A part un pouvoir limité reconnu à l'Etat fédéral en matière de législation-cadre dans le domaine de l'enseignement supérieur (art. 75, par. 1, al. a) de la loi fondamentale), le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont exercés sur l'enseignement par les Etats constitutifs, conformément aux art. 30 et 70 de la loi fondamentale. Ces articles sont mis en oeuvre par diverses lois promulguées par les Länder, y compris les lois autorisant le fonctionnement des établissements scolaires.

Les constitutions des Etats où résident des minorités leur garantissent protection et avancement. L'instruction est considérée comme l'un des facteurs de leur vie linguistique et culturelle (art. 5 de la Constitution du Schleswig-Holstein et art. 6

de la Constitution de la Saxe). L'art. 25 de la Constitution du Brandebourg fait expressément état de la promotion active des écoles privées et publiques, qui doit tenir compte de la langue et de la culture des minorités.

Les lois sur l'enseignement reconnaissent les écoles indépendantes qui enseignent dans les langues des minorités et prévoient en leur faveur des subventions spéciales (art. 58 et 60 de la loi sur l'enseignement du Schleswig-Holstein, art. 2 de la loi sur l'enseignement de la Saxe et projet de loi sur l'enseignement du Brandebourg). Dans les Länder de l'Est, trois ans après la réunification, la plupart des lois pertinentes existent à l'état de projets ou sont en cours d'examen par le législateur.

Ces constitutions, lois et projets de lois sur l'enseignement réglementent tant l'étude des langues des minorités danoise, sorabe et frisonne que l'enseignement de ces langues non seulement dans les écoles privées, mais encore dans les établissements publics des régions où sont établies ces minorités (par exemple l'art. 2 de la loi sur l'enseignement de la Saxe).

Les constitutions des Länder traitent de la promotion active des minorités par le biais de mesures positives dans le domaine culturel, et en font une obligation dont les pouvoirs publics doivent s'acquitter par la voie administrative. C'est ainsi que l'art. 25 de la Constitution du Brandebourg prescrit une information topographique bilingue dans la région où vit la minorité sorabe.

A l'instar de l'art. 6 de la loi électorale fédérale, l'art. 3 de la loi électorale du Schleswig-Holstein et l'art. 7.6) de la loi électorale de la Saxe prévoient en faveur des minorités une dérogation obligatoire aux clauses concernant le quorum de 5 %, ce qui facilite leur élection, mais ne leur garantit nullement un nombre minimum de membres au corps législatif.

L'art. 26 de la Constitution du Brandebourg ménage à la minorité sorabe, dans la mesure où elle est concernée, une participation active au processus législatif.

Les organes consultatifs et participatifs oeuvrant en faveur des minorités font partie de l'administration des Etats constitutifs intéressés; au Schleswig-Holstein, il y a au niveau de l'Etat un organe consultatif en faveur de la minorité frisonne, ainsi qu'un préposé de l'Etat aux affaires de cette minorité; au Brandebourg, l'art. 26 de la Constitution institue un organisme pour la participation de la minorité aux affaires mêmes législatives.

Italie

FEDERALISME ET PROTECTION DES MINORITES

Aspects régionaux en Italie

par le

Professeur Sergio BARTOLE
Professeur à l'Université de Trieste (Italie)

L'Italie n'est pas un Etat fédéral. On peut la définir comme un Etat régional: les pouvoirs du gouvernement central sont contrebalancés par les pouvoirs dévolus aux régions (et au gouvernement local). Néanmoins, on ne peut pas dire que la République italienne soit une association de régions, parce que les régions n'ont pas participé à l'établissement de l'Etat italien. Elles ont été créées par l'Etat à un stade ultérieur de son histoire par un transfert de fonctions à des autorités régionales nouvellement établies. De même que les autres organes du gouvernement local (les communes et les provinces), les régions sont des entités autonomes (non souveraines) qui ont des fonctions législatives et administratives. Ces fonctions sont différentes des pouvoirs souverains de l'Etat parce qu'elles ont été élaborées à partir d'une décision des autorités centrales de l'Etat.

Etant donné que les pouvoirs régionaux sont conférés aux régions et non pas propres à celles-ci, elles ne peuvent en être privées sans révision de la Constitution. C'est pourquoi l'on peut dire que l'autonomie de ces organes est fondée sur la Constitution et garantie par celle-ci. Néanmoins, les dispositions constitutionnelles donnent seulement les grandes lignes des principaux éléments de l'organisation et des fonctions régionales, laissant au Parlement de l'Etat une certaine latitude quant à leur mise en œuvre. Il s'agit là d'une autre différence entre les régions et les Etats membres d'une fédération, car l'Etat central et les régions n'ont pas une position et des garanties constitutionnelles égales.

Les régions ont un gouvernement représentatif. Leurs assemblées législatives se composent de conseillers élus. Une région est une institution autonome parce que la population qui habite sur son territoire peut participer à la gestion des questions qui la concernent en élisant l'organe représentatif régional dans la mesure où ces questions relèvent de la compétence de la région elle-même.

Lorsque l'Assemblée constitutionnelle a décidé la création des régions en 1947, la réforme régionale ne visait pas directement la protection des minorités linguistiques. Les minorités linguistiques ne constituent pas un problème essentiel de la société italienne. Elles ne sont installées que dans quelques régions frontalières de l'Italie: une communauté germanophone dans la province de Bolzano; une communauté francophone dans le Val d'Aoste; une communauté d'expression slovène dans la partie orientale de la région Frioul-Vénétie Julienne (surtout dans les provinces de Trieste et de Gorizia) et la communauté parlant ladin qui vit dans les provinces de Bolzano et de Trente. Malgré la dimension restreinte de ces phénomènes, l'Assemblée constitutionnelle a immédiatement compris que les institutions régionales pourraient l'aider à traiter le problème de la protection des minorités. En outre, la mise en œuvre de l'Accord De Gasperi-Gruber a obligé l'Italie à suivre cette voie, et des obligations de politique intérieure ont contraint les autorités italiennes à adopter un arrangement analogue dans le Val d'Aoste. La présence du groupe germanophone et du groupe

francophone dans les territoires du Trentin-Haut Adige et du Val d'Aoste a incité à donner à ces deux régions un statut constitutionnel particulier et à tenir compte de la protection des minorités linguistiques dans l'organisation de ces régions. Les dispositions concernant ces deux régions ont été adoptées par des lois constitutionnelles en 1948 (celle qui concerne le Trentin-Haut Adige a été modifiée en 1971) et la marge d'appréciation laissée au Parlement national pour leur mise en œuvre est beaucoup plus limitée que lorsque d'autres régions sont en cause.

Les lois constitutionnelles mentionnées plus haut prévoient toutes deux l'emploi des langues des minorités, la préservation et l'épanouissement de leur identité culturelle, la protection de leurs caractéristiques sociales et économiques traditionnelles. Dans le Trentin-Haut Adige, certaines de ces dispositions concernent aussi le groupe ladinophone, mais la protection de cette minorité est établie pour l'essentiel à un niveau subrégional. La protection de la minorité slovène aussi est mise en œuvre à un niveau subrégional, surtout au niveau municipal. On peut donc dire que les principes généraux du système juridique italien ne réalisent pas la protection des minorités linguistiques par le biais des seules institutions régionales mais impliquent de recourir à toutes les institutions du gouvernement local à cet effet en fonction de la dimension de la minorité concernée. Le groupe d'expression slovène constitue une minorité très restreinte par rapport à la dimension de la population de la région Frioul-Vénétie Julienne. Cette région jouit aussi d'un statut constitutionnel particulier, mais celui-ci a été adopté en raison des problèmes économiques et sociaux d'une région frontalière et la présence de la minorité slovène n'a pas été véritablement déterminante pour cette décision. Dans la loi constitutionnelle qui concerne la région Frioul-Vénétie Julienne, on ne trouve pas de dispositions analogues à celles concernant les minorités allemande et française qui figurent dans les lois relatives au Trentin-Haut Adige et au Val d'Aoste.

En conclusion, on peut dire que, dans le système juridique italien, il y a un lien entre la protection des minorités et les institutions du gouvernement autonome local et régional; mais seules les lois concernant le Trentin-Haut Adige et le Val d'Aoste règlent directement la question de la protection des minorités, tandis que dans d'autres situations la mise en œuvre de la protection des minorités est transférée à un niveau subrégional.

La réforme régionale générale avait pour but de transformer l'Etat italien centralisé en un Etat composé de grandes entités autonomes régionales, mais nous estimons que, pour la question qui nous préoccupe, il convient d'analyser seulement certaines dispositions légales relatives aux régions, c'est-à-dire celles qui concernent les deux régions particulières mentionnées plus haut. C'est pourquoi les pages suivantes traiteront du Trentin-Haut Adige et du Val d'Aoste

avec, pour conclure, quelques remarques concernant l'autonomie locale en Frioul-Vénétie Julienne à l'égard de la situation de la minorité slovène.

La région du Trentin-Haut Adige est divisée en deux provinces qui jouissent d'un statut constitutionnel spécial et d'une autonomie particulière très semblable à l'autonomie des régions. La scission en deux entités distinctes vise à assurer à la minorité germanophone (qui vit principalement sur le territoire de la province de Bolzano) une autonomie territoriale et donc à assurer sa protection au sein du Trentin-Haut Adige, c'est-à-dire dans un cadre régional tel que celui requis par l'Accord De Gasperi-Gruber.

Tant la région du Trentin-Haut Adige que la province de Bolzano ont des pouvoirs législatifs (à savoir une fonction principale, une fonction concurrente et une fonction supplétive) ainsi que des pouvoirs administratifs. Aucune région italienne n'a de pouvoirs judiciaires. La distinction entre les trois fonctions législatives repose sur les différentes limites de l'autonomie régionale dans l'exercice de chacune de ces fonctions. Les limites particulières des fonctions principales sont les principes généraux de l'ordre juridique italien, les obligations internationales de l'Etat italien, les principes directeurs des réformes économiques et sociales et les intérêts nationaux (y compris les intérêts touchant à la protection des minorités linguistiques). En ce qui concerne la fonction concurrente, il existe non seulement les limites susmentionnées, mais aussi les limites des principes établis par des lois nationales spéciales; quant à la fonction supplétive, elle se situe dans les limites de chacune des lois nationales dont elle doit assurer la mise en œuvre. Les fonctions législatives et administratives doivent être exercées exclusivement à l'égard du territoire régional ou provincial et des domaines (ou sujets) dévolus à la région et à la province par leur statut constitutionnel. Quant à ces domaines, on peut dire qu'ils concernent l'organisation des institutions locales dans le cas de la région et les activités locales économiques, sociales et culturelles ainsi que la planification locale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire dans le cas de la province.

La province a une fonction législative concurrente dans le domaine de l'enseignement public. Il y a des établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans la langue respective des élèves selon qu'ils parlent italien ou allemand. Le personnel administratif de ces établissements est placé sous l'autorité de la province tandis que les enseignants ont le statut de fonctionnaires de l'Etat. La province et l'Etat nomment d'un commun accord les chefs du personnel administratif et du personnel enseignant.

Les instances dirigeantes les plus importantes de la province sont le conseil législatif provincial, la commission exécutive et le président. Le conseil législatif

est élu par les personnes qui résident dans la province depuis quatre ans sans interruption. Les conseillers provinciaux sont des membres du conseil législatif de la région du Trentin-Haut Adige ainsi que les membres du conseil législatif de la province de Trente. Au sein de la commission exécutive et à la présidence du conseil législatif, la présence de représentants des deux communautés linguistiques est exigée: des dispositions spéciales assurent leur roulement aux postes principaux de ces deux organes. Des règles analogues s'appliquent au sein des autorités locales autonomes moins importantes.

Dans la région du Trentin-Haut Adige, l'allemand a le même statut constitutionnel que l'italien. Dans la province de Bolzano, la population germanophone peut employer sa langue dans ses relations avec les pouvoirs publics. Les bureaux de l'Administration d'Etat de la province de Bolzano doivent avoir des employés de langue allemande et de langue italienne en fonction de l'importance des communautés linguistiques respectives, importance établie à partir des déclarations personnelles faites lors du dernier recensement.

Il est possible de saisir la Cour constitutionnelle pour obtenir le respect des pouvoirs de la région du Trentin-Haut Adige et de la province de Bolzano ainsi que celui des droits qu'ont leurs habitants en tant que minorité. Les dispositions concernant la représentation des communautés linguistiques au sein des organes de la province de Bolzano et du gouvernement autonome local de moindre importance, le personnel des autorités de l'Etat et l'enseignement dans les écoles maternelles et primaires s'appliquent aussi à l'égard de la langue ladine dans les territoires où est implantée la communauté ladinophone.

Le Val d'Aoste aussi est une région qui jouit d'une autonomie particulière. Les dispositions concernant ses fonctions et son organisation ont été adoptées par une loi constitutionnelle.

La région a des fonctions législatives (principales et supplétives) dans de nombreux domaines d'importance locale: leur liste est assez semblable (quoique plus limitée) à celle des questions dévolues à la compétence du Trentin-Haut Adige. La loi ne contient aucune disposition concernant la répartition et le roulement des postes entre communauté italienne et communauté francophone. Néanmoins, le français a dans cette région le même statut constitutionnel que l'italien. Les fonctionnaires de l'Etat doivent être nés dans le Val d'Aoste ou connaître le français. Les écoles de la région consacrent autant de temps à l'enseignement du français qu'à celui de l'italien, et le français est aussi employé comme langue d'enseignement.

En Italie, les lois concernant l'élection des deux Chambres du Parlement n'ont pas de dispositions particulières concernant la représentation des minorités

linguistiques reconnues qui pourtant peuvent avoir et ont effectivement des représentants au Parlement. Néanmoins, des dispositions particulières permettent aux partis politiques des minorités linguistiques implantées dans le Val d'Aoste, dans la province de Bolzano et dans la région Frioul-Vénétie Julienne d'organiser des alliances électorales avec d'autres partis politiques de manière à ce que dans tous les cas l'un (ou plusieurs) d'entre eux puisse(nt) être représenté(s) au Parlement européen.

Les stations locales de la radio et de la télévision nationales diffusent chaque jour des programmes à l'intention des minorités germanophones et francophones.

Les principes du système juridique italien impliquent donc une mise en œuvre de la protection constitutionnelle des minorités linguistiques qui peut varier, à l'égard des différentes minorités linguistiques, selon les particularités de la région où elles habitent. En outre, le lien entre les gouvernements autonomes régionaux et locaux et la protection des minorités n'est pas toujours le même.

A partir de ce qui précède, on peut analyser la protection de la minorité slovène en Frioul-Vénétie Julienne. Dans les provinces de Trieste et de Gorizia, où est installée cette minorité, il y a des écoles pour les enfants d'expression slovène, et la langue slovène est enseignée et employée comme langue d'enseignement. Dans les petites "comuni" des deux provinces où la communauté slovène représente un pourcentage important de la population, la langue slovène peut être employée directement dans les relations avec les pouvoirs publics et elle peut l'être aussi dans les réunions des organes du gouvernement autonome. Pour le reste, notamment dans les procédures judiciaires, un système de traduction par des interprètes est assuré. La région Frioul-Vénétie Julienne et les autorités du gouvernement autonome local jouissent de pouvoirs qui leur permettent de mettre en œuvre la politique de protection de la minorité, surtout à l'aide d'aides financières destinées à préserver et à développer son identité ethnique et culturelle. Les noms slovènes des localités sont reconnus et l'on installe des panneaux indicateurs dans la langue minoritaire. Les stations locales de la radio et de la télévision nationales diffusent tous les jours des émissions spéciales pour la minorité slovène.

Espagne

LES MINORITES ET L'ETAT DES AUTONOMIES EN ESPAGNE

par

LUIS AGUIAR DE LUQUE
Directeur du Centre
d'Etudes Constitutionnelles, Madrid (Espagne)

SOMMAIRE

0. Présentation du problème

1. Les aspects généraux de l'"Etat des Autonomies"

2. Principes axiologiques de l'Etat des Autonomies

2.1 Le droit constitutionnel à l'autonomie

2.2 Le principe d'égalité

a) *Sur le plan individuel*

b) *Sur le plan des Communautés autonomes*

2.3 Le principe de solidarité

3. Eléments constitutifs de l'Etat des Autonomies

3.1 Les Statuts d'Autonomie

a) *Nature juridique*

b) *Elaboration des Statuts d'Autonomie*

c) *Contenu des Statuts d'Autonomie*

3.2 Les compétences des Communautés autonomes

3.3 L'organisation institutionnelle des Communautés autonomes

3.4 Pluralisme linguistique

4. La participation des instances des Communautés autonomes aux décisions de l'Etat

5. La pratique du modèle constitutionnel de l'Etat des Autonomies

0. Présentation du problème

L'un des plus grands défis que les constituants espagnols de 1978 ont dû affronter (et par conséquent, l'un des problèmes les plus aigus de la transition à la

démocratie) a été sans doute la solution de la question de l'articulation territoriale de l'Etat.

Ce problème, dont les sources remontent dans une large mesure au siècle dernier, et aux déficiences dans la réalisation de l'unité politique, juridique et économique au sein d'une pluralité culturelle comme l'Espagne, s'est révélé considérablement accentué, notamment en Catalogne et au Pays Basque, par la rigidité et l'intransigeance centralistes du franquisme. Par conséquent, en Espagne, à la fin des années 70, le redressement du régime démocratique a été conçu comme étroitement lié à la résolution de ce problème. Le fait que le Gouvernement de Adolfo Suárez, aussitôt après les premières élections démocratiques (juin 1977), ait entrepris la restauration des institutions autonomes régionales comme une tâche prioritaire, au moment où le processus constituant était à peine entamé, met en évidence l'urgence du problème et le lien entre autonomie et démocratie.

Le premier résultat de ce processus de "réarticulation" de l'Espagne entrepris par le constituant de 1978 a été défini comme "Etat des Autonomies", modèle d'organisation politique fondé en gros sur deux prémisses. D'une part, il repose sur l'idée selon laquelle l'Espagne est une réalité culturelle, historique et sociale unitaire ("la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols"), se concrétisant dans l'Etat espagnol, organisation juridique et étatique unique aussi bien dans une perspective interne qu'au sein de la société internationale. Parallèlement, la reconnaissance de l'autonomie de certaines entités est réalisée comme principe de structuration de l'Etat (sous l'expression de "droit à l'autonomie"), un droit que les nationalités et les régions possèdent pour se doter des structures d'autonomie (article 2), lequel droit, inutile de dire, acquiert une signification uniquement dans les limites que la Constitution elle-même a établies à cet effet. Ainsi, la première Disposition Additionnelle du texte constitutionnel prévoit que l'actualisation générale du régime des Fueros, "se réalisera dans le cadre de la Constitution", une expression que le Tribunal Constitutionnel a interprétée dans les arrêts 123/84 du 18 Décembre et 76/88 du 26 Avril en signalant que le régime des Fueros "n'est pas le résultat d'un accord entre des instances territoriales qui conservent des droits antérieurs à la Constitution et d'une valeur supérieure, mais c'est une norme du pouvoir constituant dotée de force générale dans son cadre, sans que des situations historiques précédentes restent en dehors".

Ce serait une erreur cependant de considérer cet "Etat des Autonomies" comme un modèle d'organisation territoriale du pouvoir complètement achevé et fini avec l'oeuvre du constituant. En réalité, la délimitation matérielle de l'Etat des Autonomies que la Constitution établit est relativement exigüe, sa portée est réduite à l'établissement de procédures pour accéder à l'autonomie et laisse une grande marge de manoeuvre au principe dispositif. C'est pour cela que le

Professeur Cruz Villalón a affirmé, dans une phrase citée très souvent par les experts espagnols, que la Constitution espagnole a entamé un processus de déconstitutionnalisation de la forme de l'Etat⁸³, de même que le Professeur Rubio Llorente de son côté a dit que le Titre VIII de la Constitution (contenant la réglementation de l'Organisation territoriale de l'Etat) est histoire et non pas système.

*L'objet de cette **note** est de présenter une brève analyse des aspects les plus significatifs de cette réalité complexe (et, dans une large mesure, dynamique) que nous avons définie comme "Etat des Autonomies", dans la mesure où elle peut être un modèle de solution constitutionnelle à suivre en matière de minorités culturelles. Cependant, ne seront étudiés en aucun cas la définition de la notion de "minorité", les extrapolations possibles à la réalité espagnole, l'applicabilité de la notion aux nationalités historiques, le statut des minorités dans le droit espagnol ou les contradictions internes existant dans ce statut, dans la mesure où la revendication historique du principe d'égalité devant la loi est en contradiction avec "le droit à la différence", noyau de base sur lequel reposent en s'affirmant ce qu'on appelle les droits des minorités.*

En tout cas, il convient d'insister sur le fait que la Constitution espagnole contient une déclaration exhaustive des droits fondamentaux et libertés publiques (arts. 10 à 52 du texte constitutionnel), sur lesquels est projeté le principe d'égalité devant la loi énoncé de façon générale à l'article 14 de la Norme fondamentale, que la conjonction des deux idées qui viennent d'être énoncées fait que l'individu est doté d'un statut fondé sur "la dignité de la personne", proclamée par l'article 10.1 comme "fondement de l'ordre politique et de la paix sociale" et que, en conséquence, on peut considérer que les droits des minorités sont suffisamment protégés par l'ordre constitutionnel espagnol en dépit de l'absence de disposition spécifique et concrète à ce sujet dans le texte constitutionnel⁸⁴.

⁸³ Cruz Villalón, P., "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa". Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. n° 4.1981.

⁸⁴ L'absence d'une mention spécifique des minorités dans le texte constitutionnel, compte tenu du contenu très large de la déclaration des droits, est palliée par une certaine reconnaissance implicite du droit à la différence. Néanmoins, cette lacune a rendu difficile aux groupes minoritaires la revendication des droits qui leur sont propres et l'exercice des procédures qui les garantissent. Le Tribunal Constitutionnel a corrigé à plusieurs reprises cette déficience à travers la voie que la doctrine a définie comme la protection constitutionnelle des intérêts collectifs ou diffus. Plus précisément, l'arrêt 214/1991 du 11 novembre a accepté la légitimation active d'une personne de race juive pour la défense de son honneur atteint en qualité de membre dudit groupe social: "Dans sa double condition de citoyenne et de membre d'une communauté, telle que la juive, qui a souffert d'un véritable génocide de la part du national-socialisme et de... il est obligatoire de conclure que l'intérêt invoqué dans la demande mérite la qualification de légitime aux effets d'obtenir le rétablissement du droit à l'honneur de la collectivité juive de notre pays, dont fait partie l'appelante".

1. Les aspects généraux de l'"Etat des Autonomies"

L'Etat des Autonomies, expression qui définit le résultat d'un accord laborieux mais acceptable aussi bien par les nationalistes catalans et basques⁸⁵ que par les défenseurs de la conception unitaire de l'Etat, n'est pas, comme on pourrait peut-être le croire, un modèle fermé résultant d'une conception acceptée au préalable et délimitée selon un plan. L'article 2 de la Constitution, contenant les prémisses sur lesquelles le modèle se base (signalés antérieurement), et le Titre VIII les développant sont plutôt une réponse élaborée "ad hoc" sur la base de matériaux très hétérogènes (la Constitution espagnole de 1931, le modèle régional italien, la dynamique propre de la vie politique au cours du processus constituant avec plusieurs préautonomies en fonctionnement, etc...), résultat de l'attitude hésitante⁸⁶, comme témoignent les différents textes utilisés tout au long du processus constituant, qui débute avec une première décentralisation territoriale uniforme et générale (Avant-projet constitutionnel de janvier 1978), pour aboutir à une option de régime d'autonomie différenciée qui en dernier ressort bénéficiait à la Catalogne, au Pays Basque et à la Galice pour ce qui est des possibilités d'autonomie.

Le résultat final, comme indiqué, est une formule intermédiaire entre, d'une part, l'Etat fédéral (formellement avec un niveau d'autonomie plus intense pour les entités fédérées qui jouissent d'une position de base homogène et constitutionnellement garantie) et, d'autre part, l'Etat centralisé ou tout au plus, une simple décentralisation administrative. L'objectif poursuivi par l'Etat des Autonomies est la recherche de solutions, aussi bien pour les revendications traditionnelles d'autonomie politique des régions du pays ayant une plus grande vocation d'autonomie (en particulier la Catalogne et le Pays Basque) que pour la réalisation d'une décentralisation fonctionnelle favorisant une meilleure relation de la puissance publique au citoyen et une plus grande efficacité de l'action de l'Etat, en contribuant ainsi à doter l'ensemble du nouveau système institutionnel d'une plus grande composante démocratique.

Pour atteindre de tels objectifs et tenir compte des deux dimensions qui en découlent, le constituant établit un ensemble d'éléments et de prémisses qu'il convient de définir parfaitement dès le début.

⁸⁵ L'abstention au référendum constitutionnel promue par le P.N.V. (Parti Nationaliste Basque) a été l'expression de la résignation des dirigeants de ce parti face à une formule qu'ils ne pouvaient pas rejeter mais qu'ils ne pouvaient en aucun cas accepter (J. Pradera. "La liebre y la tortuga". *CLAVES de razón práctica*, n° 38. 1993).

⁸⁶ J. Pérez Royo a écrit à ce sujet, "les va-et-vient concernant le Titre VIII et, en conséquence, la formation du droit à l'autonomie et du Sénat ont été énormes, de sorte que, entre la première rédaction et le texte définitif de la Constitution, les points de contact ont été rares". "La reforma imposible". *CLAVES de razón práctica*, n° 20. 1992.

- *Le droit à l'autonomie est un droit de portée générale étendu à toutes les régions du pays, qui se réalise à travers tout un processus de création de Communautés autonomes (CCAA), reposant sur une importante participation des populations intéressées; autrement dit, toutes les régions du pays peuvent potentiellement se constituer en CCAA ou bien s'insérer dans l'une des Communautés constituées.*
- *Deux procédures de création de CCAA sont prévues; la première a un caractère général et prend fondamentalement en considération la volonté des entités caractéristiques du régime local traditionnel (municipalités et provinces); l'autre procédure, plus complexe théoriquement, à travers laquelle une vocation plus profonde d'autonomie doit être formellement établie et qui demande l'intervention des populations concernées, par la voie du référendum, et qui est substantiellement allégée dans les cas de la Catalogne, de la Galice et du Pays Basque.*
- *Parallèlement, deux niveaux d'autonomie sont établis, dans la mesure où les CCAA qui parviennent à l'autonomie à travers la seconde des procédures déjà indiquées (dans la pratique, en sont bénéficiaires la Catalogne, le Pays Basque, la Galice et l'Andalousie) peuvent assumer des compétences législatives et exécutives dans des matières importantes et ainsi accéder à des niveaux importants d'autonomie, satisfaisant (ou du moins essayant de satisfaire) les secteurs les plus tapageusement nationalistes de la Catalogne et du Pays Basque; l'autre, le régime dit général ou commun, ne paraissait pas prévoir la possibilité de l'exercice immédiat de compétences législatives par les Communautés autonomes durant une période de transition de 5 ans (l'ambiguïté du texte constitutionnel sur ce point a fait dire au Professeur Tomás Ramón Fernández, dans une interprétation hâtive et précoce, que ce deuxième type de CCAA ne possédait en aucun cas de compétences législatives; la pratique ultérieure n'a pas été conforme à cette interprétation⁸⁷) et les matières dans lesquelles des compétences pouvaient être exercées était sur le plan qualitatif et quantitatif inférieures; néanmoins, ces dernières communautés, une fois les 5 années écoulées, peuvent augmenter leurs compétences jusqu'à des niveaux similaires aux autres.*

Le traitement en principe général et uniforme, mais comprenant en pratique deux régimes distincts, et qui cherche à résoudre deux questions si différentes (J. Pradera parle du problème "politique" basque et catalan et du problème

⁸⁷ Tomás Ramón Fernández Rodríguez. "La organización territorial del Estado", dans Lecturas sobre la Constitución española, vol. I, Madrid, 1978 (1^o édition).

"administratif" de la nécessaire⁸⁸ décentralisation), n'est pas exempt de difficultés pratiques, et cela pas seulement à cause de certaines ambiguïtés du Titre VIII de la Constitution. En effet, l'organisation territoriale que la Constitution de 1978 établit, mis à part son caractère ouvert, est susceptible de deux interprétations, l'une plus fédéralisante, dans la mesure où elle se prononce pour un niveau de compétences uniforme de toutes les CCAA (en particulier maintenant que la période de transition de 5 ans est déjà écoulée), et l'autre plus asymétrique, qui propose de reporter les différences existant en fait entre les vocations d'autonomie des diverses nationalités et régions dans la détermination des niveaux d'autonomie et de compétences des communautés autonomes. D'autre part, les difficultés de rationalisation de l'action administrative dans une organisation à deux niveaux doivent être prise en considération. Cependant, sans renoncer aux nuances qui seront faites ultérieurement, il serait injuste de nier à l'oeuvre du constituant un caractère opératoire pour canaliser le problème des minorités en Espagne dans le cadre de la situation politique de la fin des années 70.

2. Principes axiologiques de l'Etat des Autonomies

2.1 Le droit constitutionnel à l'autonomie

Le terme "autonomie" apparaît à plusieurs reprises tout au long du texte constitutionnel espagnol pour faire allusion à des situations qui supposent la possibilité d'exercer certaines facultés propres d'autorégulation, mais qui de toute évidence ont une portée bien différente. Ainsi, de même que le droit à l'autonomie des nationalités est consacré par l'article 2 déjà cité, l'art. 27.10 reconnaît l'autonomie des Universités, l'art. 72.1, tout en déclarant dans un premier temps que les Chambres parlementaires établissent leur propre règlement intérieur, leur accorde de même une autonomie pour approuver leur budget et l'art. 140 garantit l'autonomie des municipalités, exemples qui pourraient être augmentés jusqu'à l'infini si on parcourt la législation ordinaire (entre autres, l'art. 6 de la Loi Organique du Defensor del Pueblo (Ombudsman), l'art. 2 du Statut Organique du Ministère Public, etc.). En analysant la portée de l'autonomie des nationalités et régions, il est indispensable de prendre comme point de départ l'idée commune latente à toutes ces expressions, idée qui peut être ramenée globalement à la notion d'autonomie avec des pouvoirs d'autorégulation⁸⁹, mais qui rend également nécessaire l'établissement de critères qui différencient l'autonomie des entités territoriales formulée à l'art. 2 de toutes les autres manifestations d'autonomie citées précédemment. Cette différence se base, sans doute, sur l'importance des domaines dans lesquels est déployée cette faculté d'autonomie, mais, encore plus,

⁸⁸ J. Pradera. *op. cit.*

⁸⁹ García de Enterría, E., y Fernández, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid. 1980. pp. 250 et ss.

sur la nature des compétences qui peuvent être assumées de cette manière et qui, dans le cas des CCAA, comprend les compétences touchant à la situation juridique des citoyens, d'innovation et, en somme, de production de normes ayant force de loi.

L'autonomie consacrée à l'art. 2 en faveur des nationalités et régions est, par conséquent, un droit reconnu à certaines collectivités bien définies ("les provinces limitrophes aux caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces représentant une entité régionale historique", art. 143.1), qui pourrait être englobé dans la catégorie des garanties institutionnelles à travers laquelle C. Schmitt définissait à son époque certains énoncés de la Constitution de Weimar⁹⁰, mais, en allant plus loin, le droit à l'autonomie est un principe structurel de l'Etat dans son ensemble, ou comme signalait Sánchez Agesta "un principe général d'organisation"⁹¹, qui module la nature de l'Etat implanté à partir de 1978. Le Tribunal Constitutionnel lui-même en a pris conscience en indiquant que "dans le cas des CCAA... elles jouissent d'une autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative qui correspond aux entités locales, en possédant en plus des pouvoirs législatifs et de gouvernement, qui donnent un caractère politique à cette autonomie" (arrêt 25/1981 du 14 Juillet).

Cependant, il faut signaler parallèlement que ce droit à l'autonomie politique que la Constitution consacre et l'autogouvernement qui résulte de son exercice, ne peuvent en aucun cas être rapprochés des facultés de disposition que l'Etat possède en tant que tel. "L'autonomie n'est pas souveraineté", a dit le Tribunal Constitutionnel dans l'arrêt 4/1981 du 2 Février, étant donné qu'il s'agit d'un pouvoir découlant de la Constitution et donc non originaire, en outre limité à un cadre de compétences constitutionnellement limité et qui, finalement, a, du point de vue juridique, une limite infranchissable, l'unité de l'Etat considéré comme un principe structurant le nouvel Etat à travers l'art. 2 maintes fois cité: "La Constitution repose sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole".

2.2 Le principe d'égalité

⁹⁰ Schmitt, C.: *Teoría de la Constitución*. Madrid. s/d. pp. 197 et ss. L'application de la notion de garantie institutionnelle au thème qui nous occupe est étudiée par Parejo Alfonso, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid. 1981. pp. 115 et ss.

⁹¹ Sánchez Agesta, L., *Comentarios a las Leyes Políticas* (dir. par O. Alzaga). Vol. I. Madrid. 1983. p. 122.

L'égalité est un principe essentiel de l'ordre juridique, qui apparaît consacré à plusieurs reprises tout le long du texte constitutionnel espagnol avec diverses adaptations dans son contenu; ainsi, à l'art. 1, il est énoncé de manière générale comme l'une des valeurs supérieures de l'ordre juridique, l'art. 9.2 la présente comme l'un des critères qui doivent inspirer l'action des pouvoirs publics, à l'art. 14 l'égalité apparaît dans son aspect d'égalité devant la loi et, finalement, elle apparaît comme un critère déterminant le contenu de plusieurs règles relatives aux Droits Fondamentaux (arts. 23, 31 et 32 entre autres). Son extrapolation au cadre de l'autonomie, où il apparaît sous deux différentes lumières, une dimension individuelle et une autre concernant les relations entre les CCAA, n'est cependant pas exempte de problèmes. Examinons l'une et l'autre séparément.

a) *Sur le plan individuel, l'art. 139.1 déclare que "tous les Espagnols possèdent les mêmes droits et obligations dans toutes les parties de l'Etat", ce qui, selon une première approche, peut être interprété comme une simple extension au cadre d'autonomie du principe de l'égalité devant la loi énoncé à l'art. 14. Cependant, la juridiction constitutionnelle a très vite saisi que ledit art. 139.1 entraînait des complications beaucoup plus profondes que celles dérivées de l'autre article en question, figurent dans le Titre I, certainement l'un des articles les plus complexes du point de vue de l'interprétation constitutionnelle. En effet, aux problèmes dérivés de la proclamation du principe d'égalité comme droit⁹², s'ajoutent ici ceux dérivés du pluralisme législatif de l'Etat des Autonomies, de sorte que, l'interprétation extrêmement rigide de l'art. 139.1 entraînerait dans la pratique que les compétences législatives des CCAA seraient vidées de leur sens; somme toute, "il est évident -comme déclarait le Tribunal Constitutionnel dans l'arrêt 37/1981 du 16 Novembre- que ce principe ne peut nullement être interprété comme véhiculant une uniformité rigoureuse et monolithique de l'ordre juridique qui fasse que, dans les mêmes circonstances et quel que soit le territoire, les mêmes droits et obligations soient reconnus". Néanmoins, le Professeur I. de Otto a remarqué plus tard que le problème⁹³, quoique réduit, persiste toujours malgré l'arrêt déjà cité, car le refus d'une "uniformité monolithique" ne barre pas la route à une "certaine" uniformité réduisant en tout cas le cadre des compétences des CCAA; probablement, la solution consisterait, suivant ledit Professeur, à considérer que la déclaration d'égalité incluse à l'art. 139 n'empêche pas les divers ordres juridiques des communautés*

⁹² *Le principe de l'égalité devant la loi n'est pas unanimement considéré comme un droit subjectif de caractère fondamental et la jurisprudence a fluctué. En tout cas, son inclusion dans l'art. 14 fait qu'il est protégé à travers le recours d'amparo et donc est doté d'un caractère subjectif incontestable.*

⁹³ *De Otto, I., "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las CCAA en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Revista Vasca de Administración Pública, n° 10. Vol. II. 1984.*

autonomes d'effectuer des régulations différentes et d'établir une position juridique des Espagnols différente suivant la zone du territoire, mais interdit le traitement différencié à l'intérieur de chacun des ordres juridiques régionaux. Cela ne veut pas dire que le principe d'égalité, dans son aspect individuel, soit dénué de sens dans le cadre de l'autonomie en faisant apparaître des positions juridiques radicalement différentes suivant les CCAA, hypothèse que le Tribunal Constitutionnel a déclaré explicitement exclue (arrêt 37/1987 du 26 Mars), mais la garantie face à une telle éventualité est contenue à l'art. 149.1.1 qui réserve une compétence exclusive à l'Etat dans "la régulation des conditions fondamentales garantissant l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et l'accomplissement de leurs devoirs constitutionnels", et non pas dans l'art. 139.1 considéré ci-dessus.

- b) *Deuxièmement, malgré sa non-inclusion dans le texte constitutionnel, un second volet du principe d'égalité qui considère les CCAA en tant que telles est implicitement présent dans le texte constitutionnel, et découle aussi bien des principes généraux (en particulier la reconnaissance du droit à l'autonomie de l'art. 2) que de l'art. 138.2 ("les différences entre les statuts des diverses CCAA ne pourront en aucun cas impliquer des privilèges économiques et sociaux"). Le problème a d'une part pour origine l'existence de deux voies d'accès à l'autonomie, qui suppose la création de deux types de CCAA ayant des niveaux de compétences bien distincts, et d'autre part est présent dans la volonté implicite du constituant. Néanmoins, il est vrai que, dans le texte constitutionnel finalement approuvé, et comme l'avait bien mis en relief la Commission d'Experts⁹⁴ en 1981, cette distinction était uniquement fondée sur la prudence politique, et essayait de répondre à l'hétérogénéité régionale de l'Espagne en donnant la possibilité d'étapes de transition, mais en aucun cas dotées d'une importance juridique suffisante pour déroger au principe d'égalité précité; comme l'a signalé la Commission d'Experts dans son Rapport, "il est nécessaire d'insister pour que la Constitution n'impose pas deux catégories de CCAA; la seule chose qu'elle établit, et avec une grande prudence, c'est une période de transition pour que la plupart des territoires puissent avoir les pouvoirs propres du modèle unique". La pratique constitutionnelle des années suivantes (1982/1993), analysée par la suite, a confirmé que cette interprétation du modèle constitutionnel d'aménagement territorial du pouvoir a prévalu; actuellement, avec l'élaboration de la Loi Organique de Transferts qui unifie les plafonds*

⁹⁴

Cette expression fait référence à la commission formée par des professeurs d'Université sous la présidence du Professeur García de Enterría, chargée par le Gouvernement de L. Calvo-Sotelo en avril 1981 de l'élaboration d'un rapport afin d'orienter et de rationaliser la seconde phase du processus d'autonomie.

de compétences (L.O. 9/1992 du 23 Septembre) et le processus de transferts ultérieur, l'étape d'inégalité transitoire est achevée (du moins théoriquement).

2.3 Le principe de solidarité

Bien que la Constitution proclame l'égalité (voir ce qui est dit dans le paragraphe précédent), il est évident que parallèlement il existe des situations de fait marquées par de profondes inégalités économiques et sociales entre les différentes nationalités et régions. Dès lors, le droit à l'autonomie est complété par l'obligation de solidarité entre elles, qualifié à l'art. 2 de la Constitution Espagnole comme l'un des éléments définissant l'Etat des autonomies et développé à l'art. 138, qui confie à l'Etat la défense de l'effectivité matérielle de ce principe.

La solidarité, pour être effective, requiert pour sa part l'utilisation de moyens précis, en imposant à l'Etat de construire les bases pour son existence; parmi ces instruments figure le "Fonds de Compensation Interterritoriale" (art. 158.2 de la CE) qui constitue une partie spécifique du Budget de l'Etat, affecté à des frais d'investissement, et la distribution de ces montants se fait conformément aux critères fixés par la loi les réglementant (loi 29/1990 du 26 Décembre).

3. Eléments constitutifs de l'Etat des Autonomies

3.1 Les Statuts d'Autonomie

a) Nature juridique

Selon l'art. 147.1 de la Constitution espagnole, les Statuts d'Autonomie se présentent comme les normes institutionnelles de base des CCAA et constituent un élément indispensable pour leur création et leur organisation, dans la mesure où l'adoption des Statuts implique l'accès des différentes entités à la catégorie de CCAA. Comme la doctrine l'a affirmé, bien qu'on ne puisse en aucun cas considérer le Statut comme la Constitution d'un Etat fédéré en raison de son origine (puisque la notion d'autonomie énoncée jusqu'à présent est très différente de celle de souveraineté), cependant, dans une perspective fonctionnelle, on trouve de fortes similitudes, parce qu'elle est la norme supérieure de la Communauté autonome, aussi bien du point de vue logique que normatif, qui détermine, entre autres, l'organe et la procédure à travers lesquels est exercé le pouvoir législatif de la Communauté, les matières sur lesquelles son activité s'étend et la portée des autres compétences de la Communauté autonome⁹⁵.

⁹⁵ Voir Pérez Royo, J., *Las fuentes del derecho*, Madrid, 1984, pp. 135 et 136.

Nombreuses ont été les positions politiques et doctrinales qui, au tout début, étaient présentées pour définir le caractère ou la nature juridique des Statuts d'Autonomie, qui peuvent être réduites à deux positions fondamentales. Pour certains, le Statut d'Autonomie est une norme faisant partie de l'ordre juridique de l'Etat, car l'art. 147.1 prescrit que "l'Etat les reconnaîtra et les protégera comme partie intégrante de son ordre juridique", ayant de plus un caractère de loi organique (art. 81: "Sont lois organiques... celles qui approuvent les Statuts d'Autonomie"); pour d'autres, les Statuts d'Autonomie sont des normes ayant une nature singulière, contractuelle qui exprime non pas la volonté législative de l'Etat, mais un accord établi entre le pouvoir législatif central et les populations intéressées, dans une sorte de pacte constituant, et cela dans la mesure où le projet est élaboré par une Assemblée particulière représentant les territoires concernés (art. 146), où, le cas échéant, le texte est ratifié par référendum populaire (art. 151), et où sa réforme "se conformera à la procédure établie par ceux-ci" (art. 147.3). Aujourd'hui, il est indéniable aux yeux des experts que les Statuts d'Autonomie sont des normes de l'Etat avec tous les effets juridiques qui en découlent, cela n'empêchant pas de reconnaître qu'elles bénéficient d'une position toute particulière puisque, d'un côté, et pour les raisons citées, elles possèdent une force passive particulière vis-à-vis des autres lois étatiques, une certaine supériorité hiérarchique vis-à-vis des lois des Communautés autonomes dont elles sont le fondement, et que, d'un autre côté, elles ont un cadre matériel délimité qui renforce leur force particulière et explique les relations existant entre les différents Statuts d'Autonomie, qui ne sont pas du tout pacifiques.

b) Elaboration des Statuts d'Autonomie

La Constitution espagnole, comme il a été déjà dit, établit des procédures d'élaboration des Statuts d'Autonomie bien différentes, qui entraînent des niveaux d'autonomie sensiblement distincts. Néanmoins, l'élément commun à toutes les procédures est la phase préalable d'initiative, simple manifestation de volonté d'autonomie sans rattachement à aucun texte statutaire, qui peut aussi adopter des formes diverses en fonction du niveau d'autonomie qu'on veut atteindre et qui consiste (aujourd'hui on peut dire qu'il a consisté étant donné que la carte des Communautés autonomes est achevée) dans la prise de décision première de constitution de la Communauté autonome. Les modalités de base que peut adopter ladite initiative sont au nombre de trois: initiative de la procédure ordinaire par les Députations provinciales et les deux tiers des municipalités affectées; initiative des Cortès à travers une Loi Organique qui peut supplanter la volonté précédemment citée pour des motifs d'intérêt national; finalement, initiative de la procédure dite spéciale par les

mêmes structures locales déjà citées, mais à des majorités plus fortes (trois quarts des Municipalités) et ratification par la voie du référendum populaire (Pays Basque, Catalogne et Galice se trouvant exemptées de cette consultation populaire selon la Constitution), ce qui conduirait à de plus importants niveaux d'autonomie.

Cette phase d'initiative terminée, la procédure d'élaboration du Statut au sens strict est différente selon que l'on considère l'une des deux premières hypothèses ou bien la troisième. Cette dernière voie, entamée par les régions déjà citées (Pays Basque, Catalogne, Galice) et suivie aussi par l'Andalousie à la suite d'un processus vraiment compliqué, comporte le suivi parlementaire du projet (élaboré par une Assemblée composée de parlementaires régionaux et des représentants des collectivités locales) à la Commission des Affaires Constitutionnelles du Congrès, la ratification par référendum populaire dans le cadre régional et la ratification par les Cortès. La procédure ordinaire, suivie par les Asturies, Cantabria, La Rioja, Murcie, Valence, l'Aragon, Castille-la Manche, les Canaries, la Navarre (avec certaines particularités), l'Extrémadure, les Iles Baléares, Madrid et Castille-Leon, exige plus simplement le suivi parlementaire du projet élaboré suivant les mêmes voies que dans la procédure précédente et son approbation comme Loi Organique se révèle suffisante.

c) *Contenu des Statuts d'Autonomie*

A l'ordinaire, les Statuts d'Autonomie débutent par des considérations générales de nature soit programmatique, soit structurelle (cadre territorial de la Communauté, régime linguistique s'il y a lieu, hymne et autres signes d'identité, etc) et régissent par la suite les principales institutions des Communautés autonomes et les relations entre elles, puis les compétences que la Communauté assume, définies suivant la matière mais aussi selon le type d'intervention publique (législative ou exécutive); ces thèmes (institutions et compétences) forment le noyau central du contenu du Statut; il est courant aussi que le Statut établisse les fondements des finances de la Communauté autonome et qu'il conclue par la mention du processus de réforme statutaire.

Ce contenu-type coïncide d'autre part avec l'ensemble des matières que l'art. 147.2 de la Constitution réserve au Statut d'Autonomie: "dénomination de la Communauté", "délimitation de son territoire", "dénomination, organisation et siège des institutions de la Communauté autonome" et "compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution". Néanmoins, quelques litiges ont dû être résolus par le Tribunal Constitutionnel, qui a indiqué que le contenu de l'art. 147.2 fait référence uniquement à une réserve statutaire relative, c'est-à-dire à un domaine en principe réservé à la Communauté

autonome), qui peut être parfaitement complétée aussi bien par les lois de l'Etat prévues à l'art. 150 en matière de compétences (art. 147.2.d) que par les lois régionales en matière d'organisation et de siège des institutions propres (art. 147.2.c); différentes sont les hypothèses contenues dans les alinéas a) et b) de ce même article, concernant la dénomination de la Communauté et la délimitation de son territoire puisque, en tant que notions concrètes, elles doivent être considérées comme matière devant être réglée exclusivement par le texte statutaire (arrêt 89/1984 du 29 Septembre).

3.2 Les compétences des Communautés autonomes.

La formule qu'utilise l'ordre juridique espagnol pour la répartition des compétences ne répond pas aux critères traditionnels de la majorité des systèmes qui ont choisi la voie de la décentralisation politique dans sa version fédérale ou régionale, lesquels reposent sur l'élaboration d'une liste unique de compétences attribuée à l'Etat ou aux entités territoriales selon le cas, tout en permettant que le reste soit assumé par l'autre instance (c'est ce qu'on appelle la clause résiduelle); au contraire, le texte constitutionnel espagnol pose comme point de départ un critère hétérogène et non systématique qui a laissé une grande marge de manoeuvre au principe dispositif. En effet, dans le cadre de la Constitution, les Statuts d'Autonomie bénéficient d'une grande liberté, tout en ayant l'obligation de respecter les limites constitutionnelles, pour acquérir les compétences considérées nécessaires pour la réalisation du profil d'autonomie désiré, et cela démontre que le Statut d'Autonomie est le corpus normatif par excellence quand il s'agit de déterminer les compétences d'une Communauté Autonome déterminée. La carte des compétences peut être néanmoins modifiée exceptionnellement par les instances centrales par le biais de mécanismes extraordinaires comme ceux figurant à l'art. 150 de la Constitution espagnole (lois de délégation ou lois organiques de transferts).

Formellement, la Constitution consacre deux articles à cette question, l'article 148 qui énumère les matières qui relèvent des compétences de toutes les Communautés autonomes, et l'article 149.1 qui détermine les compétences de l'Etat, qui échappant à la sphère d'action de celles-ci. La formulation du pouvoir central des deux listes est complétée avec l'adoption des principes de prévalence ou de suprématie du pouvoir central - en cas de conflit de compétences concurrentes le droit de l'Etat prime -, le caractère supplétif du droit étatique - et la clause résiduelle -la compétence sur les matières non attribuées aux CCAA par leurs Statuts respectifs reviendra à l'Etat- (art. 149.3).

Cependant, une lecture plus nuancée de la Constitution permet d'introduire des modifications dans le schéma initial. Premièrement, en ce qui concerne l'art. 148, on doit signaler qu'il n'apparaît que sous la forme d'une disposition facultative qui

ne force en aucun cas les Communautés à rester dans le cadre strict de leurs compétences. Deuxièmement, en ce qui concerne l'art. 149.1, la Constitution lui a assigné finalement deux fonctions très concrètes et bien différentes: d'une part, l'art. 149.1 détermine les matières qui sont l'objet d'une compétence exclusive de l'Etat et en conséquence l'Etat n'est pas autorisé à les céder aux entités autonomes (à l'exception de l'utilisation ponctuelle de la voie de l'art. 150 CE); mais, d'autre part, l'art. 149.1 donne la possibilité de nouveaux cadres de compétences aux CCAA disposant d'un degré supérieur d'autonomie ou d'une autonomie spéciale dans les matières non réservées à l'Etat, en utilisant des formules quelque peu imprécises qui ont dû être à plusieurs reprises interprétées par le Tribunal Constitutionnel. A ce sujet, il faut tenir compte du fait que l'Etat possède une compétence exclusive dans certaines matières comprenant aussi bien la législation que l'exécution (relations internationales, défense, nationalité, immigration, émigration, étrangers ou Administration de la Justice), que, dans d'autres cas, il possède uniquement la compétence législative (comprenant également le pouvoir d'édicter des règlements normatifs, arrêt du Tribunal Constitutionnel 35/82), qui permet aux CCAA d'assumer l'exécution et l'organisation des services, et que dans d'autres cas finalement, l'Etat possède uniquement le pouvoir d'édicter les principes -législation de base⁹⁶ - tandis que les CCAA sont autorisées à légiférer et développer ces principes de base -législation autonome - et à les exécuter.

3.3 L'organisation institutionnelle des Communautés autonomes.

La question de l'organisation des institutions est celle qui a révélé, avec celle des compétences, le plus grand nombre de lacunes et d'éléments peu clairs dans le Titre VIII, étant donné que la Constitution espagnole fait référence uniquement à l'organisation des CCAA privilégiées, en disant qu'elle se fondera "sur une Assemblée Législative, élue au suffrage universel, selon un système de représentation proportionnelle qui assure, en outre, la représentation des différentes zones du territoire; un Conseil de Gouvernement aux fonctions exécutives et administratives, et un Président, élu par l'Assemblée parmi ses membres et nommé par le Roi..." (art. 152.1 de la CE). Les autres CCAA ne

⁹⁶ *La jurisprudence du Tribunal Constitutionnel a subi une évolution notable quant aux caractéristiques formelles des "bases" étatiques. La position défendue pendant les premières années à travers de ux arrêts aux profondes répercussions (32/81 et 1/82) était contraire à une considération purement formaliste des lois de bases, en disant que les bases étatiques pouvaient se trouver dans les lois au sens strict du terme, et même dans des règlements d'exécution, ce qui créa un certain manque de sécurité juridique dans la répartition des compétences. Par la suite, l'arrêt 69/88 en particulier a modifié partiellement cette doctrine, en insistant sur la condition formelle de toutes les normes de base postconstitutionnelles, et, ce qui est plus important, en exigeant que la loi formelle de base déclare explicitement quelle est la portée de toutes ou de certaines de ces normes, ou au moins permette de déduire cette condition sans grandes difficultés (Arrêts 80/88, 182/88, 248/88, 13/89, entre autres).*

trouvaient pas dans le texte constitutionnel un schéma d'organisation explicite, ce qui a eu dans un premier temps une portée extrêmement importante, en faisant supposer que l'existence d'assemblées législatives était uniquement réservée aux CCAA, qui dès le début sont autorisées à atteindre le plafond maximum d'autonomie permis par la Constitution espagnole. Mais très tôt, il s'est avéré évident que le fait de refuser aux Communautés autonomes dites de second rang la possibilité de disposer d'un Parlement était inconcevable, puisque c'est précisément sur la décentralisation politique que repose l'autonomie, ou, en d'autres termes, la possibilité pour une entité d'édicter ses propres lois. Cet aspect fut confirmé par le Rapport de la Commission d'Experts en Autonomies, les accords d'autonomies et le Tribunal Constitutionnel. C'est ainsi qu'il n'est pas étonnant que la généralisation du modèle institutionnel de l'art. 152 de la Constitution ait résulté de l'approbation des Statuts par la voie de l'art. 143. Cette tendance maximaliste a rendu possible que toutes les CCAA, par un excès de mimétisme, se dotent d'un micromodèle d'institutions similaires aux institutions étatiques, un modèle de microparlementarisme avec les pouvoirs institutionnels classiques (Parlement élu au suffrage universel, Gouvernement responsable devant l'Assemblée, etc) complété par les particularités du régime parlementaire espagnol (motion de censure constructive).

En conséquence, aujourd'hui l'ensemble des Communautés autonomes compte avec une structure parlementaire représentative unicamérale, élue au suffrage universel direct sur la base d'un système de type proportionnel, dotée des prérogatives propres d'un parlement sauf l'immunité parlementaire et chargée de la fonction législative. Cette Assemblée, comme expression de la légitimité démocratique au niveau régional, élit le Président de la Communauté Autonome, qui assume la représentation suprême de la Communauté et dirige le Conseil de Gouvernement, organe qui exerce les fonctions exécutives et administratives au sein de la Communauté; si bien que le Conseil de Gouvernement, avec le Président à sa tête, est responsable politiquement devant l'Assemblée; la prérogative de dissolution appartient seulement à 4 exécutifs (catalan, basque, galicien et andalou)⁹⁷. Le Pouvoir Judiciaire, au contraire, est considéré comme appartenant au cadre central, malgré les différentes circonscriptions territoriales.

3.4 Pluralisme linguistique

L'un des plus importants éléments de la richesse culturelle de l'Espagne est le pluralisme linguistique, considéré comme le résultat de la coexistence de l'espagnol et des différentes langues régionales, sujet qui d'autre part doit être toujours traité lorsqu'on parle des droits des minorités. L'article 3 de la Constitution espagnole, en développant un principe proclamé dans le Préambule

⁹⁷ La raison de cette particularité est la garantie du mandat parlementaire de 4 ans pour maintenir ainsi une date commune des élections dans les Communautés autonomes.

("la Nation espagnole proclame sa volonté de... protéger tous les Espagnols et peuples de l'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et traditions, langues et institutions") aborde cette question en déclarant l'espagnol langue officielle; il en découle le droit de l'utiliser et le devoir de le connaître, et de plus le caractère officiel de "toutes les autres langues espagnoles au sein des Communautés autonomes respectives conformément à leurs Statuts". Finalement, le troisième alinéa de la disposition met en valeur la richesse culturelle que représente le pluralisme linguistique et, en conséquence, le devoir implicite de respect et de protection de la part des pouvoirs publics.

Cet article n'est pas le seul à proclamer le pluralisme linguistique de la société espagnole dans la Constitution; l'article 20.3 consacré au régime des mass médias dépendant de l'Etat et l'article 148.1.17 qui fixe le cadre des compétences des Communautés autonomes s'occupent aussi de la question. En tout cas, le premier des articles cités, celui qui en réalité établit le régime général et de base du plurilinguisme dans la Constitution, mérite un commentaire.

Premièrement, il faut constater que le caractère officiel de l'espagnol, au-delà du droit général à son utilisation, en particulier comme moyen de communication entre les citoyens et les pouvoirs publics, entraîne aussi le devoir également général de sa connaissance, ce qui le définit comme le moyen commun de communication entre tous les Espagnols, correspondant avec son implantation sociale dans toute l'Espagne. D'un autre côté, "les autres langues espagnoles" bénéficient d'un caractère officiel subordonné à la déclaration que font les divers Statuts d'Autonomie à ce propos et limité aux territoires déterminés par l'étendue territoriale de la Communauté autonome correspondante; en tout cas, la déclaration de "coofficialité" implique le droit de tout citoyen de s'exprimer dans n'importe laquelle des langues officielles de la Communauté autonome (espagnol ou langue régionale) dans ses relations avec les pouvoirs publics ayant des compétences limitées à la Communauté autonome en question.

Plusieurs statuts d'autonomie, conformément à l'article 3 de la Constitution, ont proclamé la coofficialité linguistique dans leurs Communautés autonomes respectives (Catalogne, Pays Basque, Galice, Valence et Iles Baléares en particulier), et plusieurs normes ayant force de loi issues aussi bien de l'Etat que des Communautés autonomes basque, catalane, galicienne, valencienne ou baléare ont développé des mécanismes précis pour donner un sens à la défense et à la promotion de la valeur culturelle que représente le pluralisme linguistique.

Dans la perspective de l'Etat, les normes les plus importantes en la matière ont été orientées vers l'arbitrage de voies de communication linguistique entre le citoyen et les pouvoirs publics, ce qui correspond en principe à l'idée du caractère officiel de l'espagnol et de "co-officialité" des langues régionales; on peut souligner dans

ce cas en particulier l'article 36 de la Loi 30/1992 du Régime Juridique des Administrations Publiques concernant les relations citoyen-administration⁹⁸ et les articles 231 de la Loi Organique 6/85 du Pouvoir Judiciaire⁹⁹ et 540 de la Loi de Procédure Criminelle pour ce qui est des relations du citoyen avec l'Administration de Justice.

Les normes édictées dans le cadre de la législation des Communautés autonomes amplifient le rôle de moyen de communication des langues de ces Communautés en utilisant l'argument implicite de la nécessité de protection et de promotion de leur usage, compte tenu du caractère prépondérant et dominant de l'espagnol au sein du corps social des CCAA, hégémonie et domination qui d'autre part sont très souvent plus rhétoriques que réelles. Sous l'euphémisme "Loi de Normalisation Linguistique" ont été édictées des lois réglementant la question en Catalogne, au Pays Basque et en Galice, lesquelles ont été à un certain moment objet de recours auprès du Tribunal Constitutionnel, qui les a ultérieurement déclarées conformes à la Constitution.

A partir de ces principes, on peut affirmer que le problème linguistique en Espagne a été canalisé juridiquement, ce qui n'empêche pas en pratique l'apparition fréquente de conflits ponctuels, ce qui par ailleurs n'est nullement extraordinaire, compte tenu des multiples ramifications et influences du thème linguistique, en commençant par la réglementation du droit à l'éducation et le rôle réservé à l'enseignement des langues autochtones dans les programmes d'études, pour finir avec les conditions requises dans les convocations de concours pour les postes de fonctionnaires qui exige la connaissance de la langue régionale autochtone, toutes ces réglementations montrent le caractère sensible des thèmes linguistiques. Toutefois, la doctrine lancée par la jurisprudence commence à être abondante et les principes constitutionnels suffisamment précis, et cela nous permet de considérer que la protection des minorités linguistiques se réalise à des niveaux satisfaisants.

⁹⁸ "La langue des procédures entreprises par l'Administration centrale sera l'espagnol. Nonobstant cette affirmation, les personnes intéressées qui s'adresseront aux organes de l'Administration Centrale siégeant sur le territoire d'une Communauté Autonome pourront aussi utiliser la langue régionale officielle. Dans ce cas, la procédure se déroulera dans la langue choisie par la personne intéressée..."

⁹⁹ "Dans toutes les procédures judiciaires, les Juges, Magistrats et autres fonctionnaires des Cours et Tribunaux utiliseront l'espagnol, langue officielle de l'Etat... Ils pourront utiliser de même la langue officielle originarie de la C.A., sauf opposition de l'une des parties, invoquant qu'elle ne connaît pas cette langue, dans le cas où cela pourrait entraver les droits de la défense. Les parties en litige, leurs "procuradores" (avocats) et leurs "abogados" (avoués), de même que les témoins et les experts, pourront utiliser la langue officielle sur le territoire de la C.A. où les procédures auront lieu..."

4. La participation des instances des Communautés autonomes aux décisions de l'Etat

La division territoriale de l'Etat en CCAA doit être nécessairement intégrée dans l'organisation étatique, non seulement par souci de bonne administration, mais aussi en raison de l'opportunité de renforcer la légitimité des structures centrales et de compenser les tendances centrifuges propres à une structure décentralisée.

La Constitution définit à cet égard le Sénat comme "la chambre de représentation territoriale" (article 69), institution formellement conçue comme un instrument de concertation et de participation des CCAA dans la structure de l'Etat. Néanmoins, la structure bicamérale du Parlement espagnol est peut-être l'aspect constitutionnel qui, du point de vue technique, a suscité le plus grand nombre de critiques, dont la plupart ont été centrées sur le développement insuffisant de cette définition solennelle de la seconde chambre, citée ci-dessus.

Le Sénat a une composition duelle, puisque d'une part 200 sénateurs sont élus au suffrage universel direct à travers des élections ayant comme circonscription électorale la province (communément appelés sénateurs provinciaux), tandis que les CCAA en tant que telles (plus précisément les Assemblées législatives des CCAA) désignent chacune un sénateur de base et un autre par tranche d'un million d'habitants de leur territoire respectif, ce qui se traduit en pratique par l'existence d'une cinquantaine de sénateurs, usuellement dénommés "sénateurs des Communautés autonomes". Le simple contraste en nombre suffit pour signaler l'insuffisance de la participation des Communautés autonomes dans les institutions centrales par cette voie.

Un deuxième instrument consacré par la Constitution pour que les instances des Communautés autonomes participent à la prise de décisions au niveau central est la possibilité offerte aux CCAA d'exercer l'initiative des lois au Parlement central, tout comme l'initiative de réforme constitutionnelle.

Néanmoins, c'est au sein du gouvernement et de l'administration quotidienne que les exigences d'une bonne organisation ont imposé une collaboration et une participation plus étroites des instances des Communautés autonomes dans le processus de prise de décisions du gouvernement central. L'article 4.1 de la Loi 12/1983 du Processus d'autonomie établissait les "Conférences sectorielles des conseillers des CCAA et du Ministre ou des Ministres concernés, dans le but d'échanger des points de vue et d'examiner en commun les problèmes de chaque secteur et les actions envisagées pour leur discussion et les différentes solutions". En suivant cet exemple, un grand nombre d'organes de composition mixte ont été créés tout au long des dix dernières années, aussi bien par la voie législative que par la voie de conventions de caractère bilatéral, à travers lesquelles la

participation des gouvernements des CCAA dans la prise de décisions au niveau de l'Etat est rendue possible.

5. La pratique du modèle constitutionnel des Communautés autonomes

Comme il a été indiqué précédemment, le texte constitutionnel espagnol, dans sa forme définitive, établit pour la structuration territoriale du pouvoir "la possibilité de régimes d'autonomie différenciés, ce qui en dernier ressort a favorisé les possibilités d'autonomie de la Catalogne, du Pays Basque et de la Galice". La réalité néanmoins a imposé une lecture bien différente.

En effet, une fois la Constitution adoptée et même avant (en préjugant dans une large mesure le texte définitif¹⁰⁰), les Statuts du Pays Basque et de la Catalogne ont été élaborés. Des négociations nettement plus laborieuses ont ralenti le processus d'élaboration du Statut d'Autonomie de la Galice, voté et édicté en décembre 1980. Les trois CCAA citées ont atteint des niveaux d'autonomie comparables à ceux des Etats fédérés au sein d'un Etat fédéral.

Les autres zones du pays ont toutefois abordé avec une grande célérité leur processus de transformation en CCAA, dans le but d'assumer des compétences dans un cadre matériel plus restreint, mais néanmoins avec la constitution d'une véritable pouvoir législatif et d'une organisation institutionnelle propre, c'est-à-dire d'un Parlement autonome élu au suffrage universel direct. D'autre part, certaines de ces régions commencent aussi un processus long et complexe pour atteindre des niveaux similaires à ceux d'autonomie du Pays Basque, de la Catalogne et de la Galice. La force des partis politiques en présence et les négociations tenues entre eux ont donné la possibilité dans certaines de ces régions (Valence et Canaries) d'arrêter le processus en échange de certaines concessions. Cela n'a pas été le cas de l'Andalousie, qui après toute une série d'événements qui n'ont pas à être décrits dans cette note, a accédé à des niveaux d'autonomie similaires à ceux détenus par les trois CCAA initiales. Le modèle se lézarde. L'objectif initial jamais déclaré explicitement, mais toutefois plus ou moins présent chez le constituant, de donner une grande autonomie à la Catalogne, au Pays Basque et par analogie à la Galice, tout en établissant pour le reste une décentralisation fondamentalement administrative, est remplacé par un aménagement territorial du pouvoir distinct, mais seulement de manière transitoire, puisque la presque totalité des CCAA créées en vertu de l'article 143

¹⁰⁰ Je dis en préjugant le texte définitif car, aussi bien au Pays Basque qu'en Catalogne, le projet de Statut a été préparé parallèlement à l'élaboration de la Constitution de sorte que, une fois celle-ci publiée le 27 Décembre 1978, l'un et l'autre projet de Statut ont été déposés auprès du Bureau du Congrès le 29.

de la Constitution ont manifesté leur souhait d'augmenter leurs compétences quand le délai de cinq ans imposé par l'article 148.2 se serait écoulé. Adolfo Suárez, à ce moment-là Président du Gouvernement, l'a exprimé de manière claire dans le discours prononcé au cours d'un débat politique au Congrès des Députés le 20 Mai 1980 et les jours suivants (il est important de signaler qu'à ce moment-là, trois mois s'étaient écoulés depuis le référendum d'autonomie d'Andalousie, véritable point d'inflexion de l'Etat des Autonomies selon Pérez Royo¹⁰¹): "dans cette perspective, il semble difficile de nier que la distinction parfaitement exagérée pour des raisons émotionnelles des deux voies dans l'exercice d'une initiative unique d'accession à l'autonomie, a pratiquement perdu tout son sens initial" (souligné par l'auteur). La Commission d'Experts réunie à partir du mois d'Avril 1981 s'est appuyée sur la rigueur technique pour défendre la nouvelle lecture de la Constitution: "il est indispensable de souligner que la Constitution n'impose pas en vérité deux types de Communautés autonomes; la seule chose qu'elle établit, et avec une grande prudence, est une période de transition" (Rapport de la Commission d'Experts sur les Autonomies, 1981). L'Etat des Autonomies établi par le constituant est ainsi remplacé par un modèle de structuration territoriale du pouvoir très rapproché de l'Etat Fédéral (considéré de façon exclusivement pratique comme garantissant une autonomie politique généralisée pour toutes les nationalités et régions avec une tendance à l'homogénéisation à moyen terme des cadres de compétences).

Néanmoins, on ne peut manquer de constater que cette égalité juridique dans le cadre des compétences, qui pourrait être le stade final du processus de fédéralisation de l'Etat, a de toute évidence un élément politique de distorsion, l'indéniable et plus importante vocation d'identité nationale de la Catalogne et du Pays Basque qui se concrétise dans ce qu'on appelle le "fait différentiel"¹⁰², hypothèse de fait dont l'expression juridique et la traduction dans des compétences précises sont par nature difficiles, excepté celles dérivant des particularités linguistiques des deux Communautés, donnée pouvant être étendue également à la Galice, troisième des quatre CCAA fondées sur l'art. 153 de la Constitution Espagnole.

En somme, on pourrait affirmer que les problèmes de développement constitutionnel que doit surmonter l'Etat des Autonomies à l'heure actuelle sont au nombre de deux: donner une vision pratique à l'accroissement des compétences des Communautés autonomes conçues à travers l'art. 143 de la Constitution,

¹⁰¹ Pérez Royo, J., "La reforma imposible" déjà cité.

¹⁰² L'expression "fait différentiel", utilisée fréquemment dans le discours politique des secteurs nationalistes modérés, en particulier en Catalogne, fait allusion aux particularités de la Catalogne et du Pays Basque, qui justifierait le traitement différent de la part des services centraux de l'Etat. Ces particularités et leurs conséquences n'ont jamais eu des contenus concrets.

augmentation abordée par la Loi Organique 9/1992 et qui, à l'heure actuelle, est envisagé par les divers Statuts d'Autonomie et, deuxièmement, la recherche de formules à travers lesquelles la notion de "fait différentiel" déjà citée puisse être traduite et canalisée.

Le premier problème, celui de l'augmentation des compétences des CCAA fondées sur l'art. 143 de la Constitution, suit le bon chemin et, non sans problèmes, semble s'engager dans une procédure constitutionnelle quelque peu tortueuse, mais qui peut s'avérer effective en fin de compte: voir les Accords d'autonomie signés par le Parti Socialiste et le Parti Populaire, l'élaboration ultérieure d'une Loi Organique de Transferts, la réforme actuellement en cours des différents Statuts d'Autonomie, et, pour terminer, les négociations qui existent au sein des Commissions techniques de Transferts pour les transferts de multiples services et dont les résultats seront concrétisés dans les Décrets de Transferts correspondants.

*Le deuxième point, dans la mesure où il manque d'un appui constitutionnel précis, bien qu'il puisse se matérialiser sur le plan législatif ou dans un type de procédure politique, dépasse le contenu de cette **note**.*

Suisse

***FEDERALISME ET PROTECTION DES MINORITES
EN SUISSE***

par

Giorgio MALINVERNI
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Genève (Suisse)

TABLE DES MATIERES

I. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU DES INSTITUTIONS

A. La représentation des minorités au sein des institutions fédérales

1. *Le Parlement fédéral*
2. *Le Gouvernement fédéral*
3. *Le Tribunal fédéral*

B. L'autonomie organisationnelle des cantons

1. *Le droit constitutionnel*

a. Les institutions cantonales

- aa. *Le corps électoral cantonal***
- ab. *Le Parlement cantonal***
- ac. *Le Gouvernement cantonal***
- ad. *Les tribunaux cantonaux***

b. L'organisation des communes

c. Les autres collectivités territoriales

2. *Les droits politiques*

3. *Le droit fiscal*

4. *Les limites fixées par le droit fédéral à l'autonomie organisationnelle des cantons*

II. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU DE L'ELABORATION ET DE L'APPLICATION DU DROIT

A. L'élaboration du droit

1. *La participation des cantons à la formation de la volonté fédérale*

2. *La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et l'autonomie législative des cantons*

a. Les principes

b. Les domaines de la compétence des cantons

3. Les concordats intercantonaux

B. L'application du droit

III. FEDERALISME ET ACCESSION A L'AUTONOMIE

IV. FEDERALISME, MINORITES ET DROITS FONDAMENTAUX

A. La protection des minorités linguistiques

1. Le principe de territorialité

2. Les langues officielles

B. Les droits politiques

CONCLUSION

Il est bien connu que la Suisse est un Etat composite où coexistent, depuis longtemps, plusieurs minorités. On peut même dire, sans risque de se tromper, que chaque citoyen suisse appartient, à un point de vue ou à un autre, à la fois à une majorité et à une minorité. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, un Valaisan francophone et protestant appartient à une confession majoritaire au plan fédéral mais minoritaire au plan cantonal, et parle une langue majoritaire au niveau cantonal et minoritaire au niveau fédéral.

Les revendications et les aspirations principales des minorités sont l'égalité de traitement avec la majorité et un certain degré d'autonomie, qui leur permette de préserver leur patrimoine culturel.

L'autonomie et le droit à l'autodétermination auxquels aspirent les minorités ne sont cependant que des principes, qui doivent être concrétisés dans la vie politique de tous les jours. En raison de son aptitude à favoriser le pluralisme et à prendre en compte les différences nationales, le fédéralisme constitue sans doute un excellent moyen de concrétiser et de réaliser ces principes. Par sa souplesse, il rend possible un certain équilibre entre la volonté de la majorité et les aspirations des groupes minoritaires à l'autonomie.

Comparé à celui d'autres Etats, le fédéralisme suisse ne s'en distingue pas fondamentalement. Il présente toutefois cette particularité d'avoir permis la coexistence pacifique, depuis plusieurs décennies, d'un grand nombre de minorités. Cette brève étude se propose d'examiner les institutions et les mécanismes principaux qui le caractérisent.

I. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU DES INSTITUTIONS

A. La représentation des minorités au sein des institutions fédérales

La protection des minorités est assurée en Suisse d'abord par leur représentation dans les organes centraux de l'Etat.

1. Le Parlement fédéral

Le Parlement fédéral est composé de deux Chambres. Dans la première (le Conseil national) siègent les représentants du peuple ; dans la seconde (le Conseil des Etats), ceux des cantons.

Pour l'élection des 200 députés au Conseil national, le territoire de la Confédération est réparti en 26 circonscriptions électorales, qui correspondent au territoire des 26 cantons suisses (art. 73 Const. féd.). La répartition des 200 sièges entre les cantons s'opère, sur la base de leur population respective, selon le système de la représentation proportionnelle (art. 72 al. 2 Const. féd.). Le système de répartition des sièges retenu (méthode du plus fort reste) a pour effet de favoriser la représentation à la Chambre basse des petits cantons. L'élection a ensuite lieu au scrutin universel direct. Chaque électeur élit des députés de sa circonscription, donc de son canton. Leur nombre varie, selon la population des cantons, entre 1 et 35. L'élection a lieu à la proportionnelle, si bien que les minorités peuvent être représentées. Toutefois, pour les tout petits cantons, dont la population est inférieure au 1/200ème de la population totale de la Suisse, et où le système proportionnel aurait pour conséquence de les priver de toute représentation, il a été prévu qu'ils ont tout de même droit à un député, qui est élu à la majoritaire (art. 72 al. 2 Const. féd.). De cette manière les petits cantons sont en fait surreprésentés au Conseil national, puisque, contrairement à ceux des autres cantons, leur seul député représente plus que 1/200ème de la population.

La deuxième Chambre du Parlement, appelée Conseil des Etats, compte 46 députés, à savoir deux par canton et un par demi-canton. Le système électoral est déterminé librement par les cantons. La composition du Conseil des Etats favorise nettement les petits cantons, qui disposent de deux représentants au même titre que les grands. De ce fait, les minorités se trouvent aussi être protégées et bien représentées.

Très souvent les deux représentants à la Chambre haute sont élus de telle manière que les différentes composantes du canton, par exemple les deux langues, les deux confessions ou les deux principales tendances politiques soient représentées. Comme les députés au Conseil des Etats votent sans instruction (art. 91 Const. féd.), ces diverses tendances peuvent s'exprimer lors des votes.

Il serait erroné de penser que l'élément fédéral est représenté seulement au Conseil des Etats. Le Conseil national est lui aussi largement "fédéralisé". En effet, comme nous l'avons vu, les députés y sont élus dans les cantons. En Suisse, les partis politiques sont d'ailleurs organisés très largement sur une base cantonale, et il est très difficile de faire une carrière politique au niveau fédéral sans l'appui des sections cantonales des partis.

2. Le Gouvernement fédéral

Le Gouvernement, appelé Conseil fédéral, est également composé de manière à représenter les diverses composantes de l'Etat suisse.

Ainsi, pour faire en sorte que le plus grand nombre possible de cantons soient représentés au Conseil fédéral, l'art. 96 al. 1er de la Constitution prévoit qu'il n'est pas possible de choisir plus d'un membre dans le même canton.

Une règle non écrite veut en outre que sur les sept membres du Conseil fédéral, les minorités romande et italienne soient représentées en tout cas par deux, parfois par trois Conseillers fédéraux. Actuellement, avec trois membres de l'Exécutif sur sept, ces deux minorités, qui, ensemble, comptent moins de 25 % de la population totale de la Suisse, sont donc surreprésentées au Gouvernement fédéral.

Selon une autre règle non écrite, observée depuis le début des années soixante, les quatre principaux partis politiques se partagent les sept fauteuils gouvernementaux selon une formule, dite magique, qui attribue respectivement deux sièges à trois d'entre eux et un siège au quatrième. Parmi ces quatre partis, dits gouvernementaux, qui représentent environ 90 % des forces politiques du Parlement, on trouve trois partis du centre et un parti de gauche. Alors que, comme dans d'autres pays, les trois partis "bourgeois" pourraient fort bien gouverner seuls, en laissant le parti socialiste, minoritaire, dans l'opposition, ils ont préféré l'intégrer au gouvernement et l'associer à la direction des affaires du pays. Une importante minorité politique participe ainsi au gouvernement. Seules les toutes petites minorités politiques, en particulier l'extrême droite et l'extrême gauche, ne sont pas représentées au sein de l'Exécutif.

3. Le Tribunal fédéral

Le souci d'assurer une représentation équitable des minorités se perçoit aussi dans la composition de l'organe judiciaire suprême du pays, le Tribunal fédéral. L'art. 107 de la Constitution dispose en effet qu'en élisant les juges du Tribunal fédéral et leurs suppléants, l'Assemblée fédérale aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées. En pratique, la composition du Tribunal fédéral est également le reflet des diverses tendances politiques de la Suisse et les juges sont élus de manière à ce que toutes les régions du pays soient représentées.

On l'aura constaté, l'idée-force, sous-jacente à la composition de tous les organes fédéraux, est celle de proportionnalité. Ces organes doivent notamment refléter les composantes politiques et linguistiques du pays proportionnellement à leur importance. L'observation du principe de proportionnalité a pour corollaire presque naturel la recherche de solutions de compromis entre les intérêts des diverses communautés qui forment le pays (démocratie de concordance).

B. L'autonomie organisationnelle des cantons

Au niveau des institutions, la protection des minorités est également réalisée en Suisse grâce à l'autonomie des cantons pour tout ce qui a trait à leur propre organisation. L'art. 3 Const. féd. dispose en effet que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et que, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Il n'est pas possible de décrire ici en détails tous les domaines qui relèvent de la compétence des cantons. Nous nous limiterons donc à mentionner les principaux.

1. Le droit constitutionnel

a. Les institutions cantonales

En tant que collectivités publiques décentralisées, les cantons sont libres de s'organiser comme ils l'entendent et de répartir le pouvoir cantonal entre les organes qu'ils veulent bien instituer. Chaque canton a donc sa propre constitution. L'autonomie organisationnelle des cantons est d'ailleurs reconnue indirectement par les art. 5 et 6 Const. féd. Cette autonomie des cantons leur a permis de conserver dans une certaine mesure les institutions politiques que leur histoire leur a léguées : démocratie d'assemblée (Landsgemeinden) dans les cantons de la Suisse primitive ; démocratie représentative dans les cantons jadis aristocratiques ; démocratie directe dans les cantons où les idées démocratiques ont triomphé vers le milieu du siècle dernier.

L'art. 6 Const. féd. exige simplement que les cantons aient un régime républicain et démocratique. Si tous ont adopté le système collégial de l'Etat central, rien ne pourrait les empêcher de se doter d'un autre système politique, par exemple d'un régime parlementaire ou présidentiel. Dans tous les cantons, il y a quatre organes principaux : le corps électoral, le Parlement, le Gouvernement et le pouvoir judiciaire. Ceux-ci varient considérablement d'un canton à l'autre.

aa. Le corps électoral cantonal

A l'intérieur des limites que lui fixe le droit fédéral, chaque canton définit lui-même le cercle des personnes auxquelles il accorde les droits politiques, c'est-à-dire le droit de voter, d'élire et de signer des initiatives populaires ou des demandes de référendum dans les affaires cantonales (voir l'art. 74 al. 4 Const. féd.). Des différences relativement importantes existent donc d'un canton à l'autre.

Celles-ci tiennent d'abord à l'âge : dix cantons ont fixé la majorité civique en matière cantonale à dix-huit ans, les autres à vingt ans.

Les différences sont également en rapport avec la nationalité. Le canton du Jura reconnaît par exemple le droit de vote aux étrangers domiciliés dans le canton depuis dix ans.

Deux cantons permettent à leurs ressortissants domiciliés à l'étranger de faire partie du corps électoral cantonal, alors que le domicile dans le canton est une exigence requise par les autres cantons pour l'exercice des droits politiques.

Dans la grande majorité des cantons, le corps électoral exerce ses droits au moyen de scrutins secrets. Cinq cantons ont en revanche conservé jusqu'à nos jours une institution caractéristique de la Suisse primitive, la Landsgemeinde. Cette assemblée de tous les citoyens, qui se réunit une fois par an sur une place publique, procède à toutes les élections cantonales, sauf celle du Parlement, qui a lieu à l'urne. Elle est compétente aussi pour réviser la Constitution cantonale et voter les lois. Les votes y sont exprimés à main levée.

ab. Le Parlement cantonal

Tous les cantons ont un parlement, mais son appellation officielle varie de l'un à l'autre (Grand Conseil, Kantonsrat, Landsrat). Le nombre des députés qui y siègent varie également entre 60 et 200, selon les cantons.

Le mode d'élection est, dans presque tous les cantons, celui de la représentation proportionnelle, le territoire cantonal étant en général (sauf à Genève et au Tessin) divisé en plusieurs circonscriptions électorales, formées par les communes, les cercles ou les districts. Certains cantons connaissent cependant le système majoritaire (Grisons, Uri, Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures).

La durée de la législature des Parlements cantonaux est aussi variable. Elle est en général de 4 ans, mais peut être inférieure (Grisons : 2 ans) ou supérieure (Fribourg : 5 ans). Les causes d'incompatibilités varient aussi énormément d'un canton à l'autre.

Il y a en outre des différences fondamentales entre les parlements des cantons à Landsgemeinde, qui ont forcément des compétences réduites, et ceux des cantons-villes, comme Genève, Bâle ou Zurich, qui sont des Parlements modernes à l'image des Parlements nationaux.

Cette diversité s'explique par l'histoire propre de chaque canton, mais également par l'étendue des droits populaires et par le système de partis, qui va du parti unique (un canton) au multipartisme (une quinzaine de cantons), en passant par le bipartisme à parti ultra-dominant.

ac. Le Gouvernement cantonal

Tous les cantons ont un gouvernement, mais son appellation officielle varie de l'un à l'autre. Si, comme le Gouvernement fédéral, les gouvernements cantonaux sont tous des organes collégiaux, leur composition varie de cinq à sept membres selon les cantons. En règle générale, l'élection des gouvernements cantonaux se fait à la majoritaire, mais

deux cantons (Zoug et le Tessin) connaissent le système de la représentation proportionnelle.

L'âge pour être élu varie également d'un canton à l'autre.

Si la professionnalité des membres des Gouvernements cantonaux est la règle, certains petits cantons connaissent des gouvernements de milice dont les membres continuent d'exercer une autre profession.

ad. Les tribunaux cantonaux

Les cantons disposent d'une grande autonomie en matière d'organisation judiciaire. A l'exception du Tribunal fédéral et de quelques commissions de recours spéciales, toutes les autorités judiciaires suisses sont cantonales (voir les art. 64 et 64 bis Const. féd.).

Ce qui caractérise cette organisation judiciaire, c'est son extrême diversité. Il faut distinguer, dans chaque canton, entre la juridiction civile, la juridiction pénale, la juridiction administrative et les juridictions spécialisées ou extraordinaires.

A côté des juridictions civiles ordinaires, il existe par exemple, dans certains cantons, une juridiction civile spéciale qui connaît des contestations entre employeurs et salariés (tribunaux de prud'hommes).

En matière pénale, certains cantons connaissent l'institution du jury pour les infractions graves, alors que d'autres l'ignorent.

La juridiction administrative cantonale varie elle aussi d'un canton à l'autre. Depuis peu, une vingtaine de cantons ont institué un tribunal administratif qui statue sur la légalité de la plupart des décisions administratives. Dans les cantons qui ne connaissent pas encore cette institution, les recours sont portés devant le Gouvernement cantonal ou devant des commissions de recours spécialisées.

b. L'organisation des communes

L'organisation des communes dépend toujours du droit cantonal, qui peut les réglementer de façon stricte ou leur accorder une certaine autonomie.

En ce qui concerne leur organisation interne, les communes peuvent être divisées en deux grandes catégories. Si toutes connaissent au moins deux organes, à savoir le corps électoral communal et le gouvernement communal, certaines ont également un parlement. L'organisation bipartite (qui ne comporte donc pas de parlement) est caractéristique des petites communes. L'organisation tripartite existe en revanche plutôt dans les grandes communes.

En raison de l'importance des communes en tant que collectivités publiques de base de l'ordre juridique suisse, on leur reconnaît un droit au maintien de leur autonomie, mais il appartient aux cantons d'en fixer l'étendue.

Sous réserve de l'art. 43 al. 4 et 5 Const. féd., c'est le droit cantonal qui définit la composition du corps électoral communal. Dans le canton de Neuchâtel, les étrangers établis depuis cinq ans dans le canton et depuis un an dans la commune peuvent par exemple voter dans les affaires communales, alors que ce droit ne leur est pas reconnu dans les autres cantons.

c. Les autres collectivités territoriales

L'organisation caractéristique de l'Etat suisse comprend la Confédération, les cantons et les communes. Mais à l'intérieur de cet Etat à trois étages, on trouve, dans quelques cantons, d'autres collectivités, que nous ne ferons que mentionner. Ainsi, certains cantons connaissent, au-dessus des communes, des districts. Dans le canton des Grisons, les cercles sont de véritables collectivités publiques dont les organes ont des compétences judiciaires, politiques et administratives importantes.

2. Les droits politiques

Les droits politiques varient aussi considérablement d'un canton à l'autre.

- a. *Si le référendum obligatoire est prévu dans les cantons pour les révisions de la Constitution cantonale (voir l'art. 6 al. 2, lettre c Const. féd.), certains cantons y soumettent également d'autres actes. Ainsi, quinze d'entre eux le prescrivent pour l'adoption des lois ordinaires et certains même pour les ordonnances du Parlement ; dix-neuf le prévoient pour les dépenses supérieures à un certain montant (référendum financier) et pour la conclusion de conventions intercantionales ou de traités (référendum conventionnel).*

Le référendum facultatif existe, à l'égard des lois, dans les onze cantons qui ne connaissent pas, en cette matière, le référendum obligatoire ; dix-huit cantons le prescrivent également pour les dépenses dépassant un certain montant et cinq en matière d'accords intercantonaux.

Le délai pour présenter une demande de référendum varie, selon les cantons, entre un et deux mois.

- b. *L'initiative populaire existe dans tous les cantons, mais le nombre de signatures exigées varie de l'un à l'autre. C'est en outre le droit cantonal qui fixe les conditions auxquelles est soumis l'aboutissement d'une initiative populaire et qui prescrit en particulier le délai dans lequel les listes de signatures doivent être déposées auprès de l'autorité compétente. C'est également le droit cantonal qui règle la façon de formuler la question qui sera*

soumise à l'électeur, notamment en cas de contre-projet gouvernemental à une initiative populaire.

- c. Le droit de révocation, qui permet à une fraction du corps électoral de demander la dissolution du Parlement, la révocation de l'Exécutif ou le rappel de tout membre d'une autorité, n'existe que dans sept cantons.*

3. Le droit fiscal

Les cantons suisses jouissent d'une large autonomie dans le domaine fiscal. Sous réserve des impôts perçus exclusivement par la Confédération, comme par exemple l'impôt sur le chiffre d'affaires (art. 41 bis al. 1er lettre c Const. féd.), les cantons peuvent définir librement l'objet des impôts cantonaux, les contribuables qui y sont assujettis, leur assiette et leur taux. Ils peuvent également user librement du produit des impôts.

Les cantons perçoivent notamment un impôt direct sur le revenu des personnes physiques, sur le rendement et sur le capital des personnes morales ; un impôt sur la fortune des personnes physiques, et sur les gains en capitaux. Ils prélèvent des taxes sur les véhicules à moteur, des droits de mutation sur les transferts immobiliers, des taxes sur les divertissements, des taxes de séjour, des droits de succession, etc...

L'autonomie fiscale cantonale entraîne une extrême diversité des impôts cantonaux.

4. Les limites fixées par le droit fédéral à l'autonomie organisationnelle des cantons

Dans tous les domaines que nous venons de décrire, l'autonomie organisationnelle des cantons n'est bien entendu pas absolue. Les cantons ne peuvent s'en prévaloir qu'à l'intérieur des limites que leur fixe le droit fédéral : les principales sont les suivantes :

- Dans le domaine de l'organisation politique, les cantons doivent, aux termes de l'art. 6 Const. féd., assurer l'exercice des droits politiques selon les formes républicaines, représentatives ou démocratiques. Pour pouvoir entrer en vigueur, leurs constitutions doivent être acceptées par les citoyens du canton et pouvoir être révisées lorsque la majorité absolue de ceux-ci le demande (art. 6 al. 2 lettre c Const. féd.). En d'autres termes, les cantons doivent instituer l'initiative populaire en matière constitutionnelle. Les cantons sont d'ailleurs tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions ; celle-ci ne leur est accordée que si la constitution cantonale est conforme à l'ensemble du droit fédéral.*

Ensuite, l'art. 43 Const. féd. détermine en partie qui peut voter dans les votations et dans les élections cantonales et communales. De même, l'art. 44 Const. féd. règle en

partie les conditions auxquelles les étrangers peuvent obtenir ou perdre la citoyenneté cantonale ou communale.

L'autonomie fiscale des cantons n'est pas non plus absolue. Outre que ceux-ci doivent respecter la compétence exclusive de la Confédération de prélever certains impôts, leurs propres impôts doivent, selon la jurisprudence fédérale, être prévus par une loi au sens formel. Enfin, la double imposition est interdite par la Const. féd. (art. 46 al. 2), laquelle prohibe également certains impôts ecclésiastiques (art. 49 al. 6 Const. féd.). L'art. 42 quinquies Const. féd. charge enfin la Confédération d'harmoniser les impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

Il va sans dire que dans l'exercice de leurs compétences, quelles qu'elles soient, les cantons doivent respecter les principes fondamentaux de l'Etat de droit, comme le principe de la séparation des pouvoirs, celui de la légalité, de l'indépendance des tribunaux et les droits fondamentaux de la personne humaine.

II. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU DE L'ELABORATION ET DE L'APPLICATION DU DROIT

A. L'élaboration du droit

1. La participation des cantons à la formation de la volonté fédérale

Les cantons suisses sont un organe fondamental de la Confédération. Avec le peuple suisse, il en sont même l'organe principal. Les cantons participent en effet activement à la formation de la volonté de l'Etat central.

- a. Ainsi, chaque révision totale ou partielle de la Constitution fédérale doit être approuvée par la majorité du peuple et par la majorité des cantons. Le constituant est donc formé en Suisse du peuple et des cantons (art. 123 Const. féd.). Cette double majorité est également requise pour la ratification de traités internationaux particulièrement importants, comme les traités de sécurité collective et ceux qui instituent des communautés supranationales (art. 89 al. 5 Const. féd.). On peut ainsi affirmer qu'en Suisse aucune décision importante, en politique interne comme en politique étrangère, ne peut être prise sans l'accord de la majorité des cantons.*

L'exigence de la double majorité a deux conséquences.

D'abord, avec le concours de quelques autres cantons, les cantons représentant des minorités, par exemple linguistiques, peuvent s'opposer à un projet accepté par la majorité de la population.

Ensuite, comme c'est la majorité des citoyens du canton qui détermine le vote de chaque canton et que chaque canton dispose d'une voix, indépendamment

de sa population, si elle est répartie sur une majorité de cantons, une minorité de la population peut faire échec à un projet accepté par la majorité de la population.

L'histoire constitutionnelle de la Confédération offre des exemples dans lesquels une proposition tendant à réviser la constitution n'est pas entrée en vigueur parce qu'elle a été refusée par la majorité des cantons.

- b. Les cantons apparaissent également comme un organe de la Confédération du fait que huit d'entre eux peuvent demander qu'une loi adoptée par le Parlement fédéral soit soumise au référendum (art. 89 Const. féd.). Cette disposition permet ainsi à des cantons représentant des minorités de faire éventuellement échouer lors d'un scrutin populaire une loi qui leur déplairait.*
- c. Chaque canton, pris individuellement, peut en outre présenter au Parlement fédéral une initiative tendant à l'adoption d'une loi ou d'un article constitutionnel (art. 93 al. 2 Const. féd.).*

Enfin, selon une pratique bien établie, chaque fois que le Gouvernement fédéral prépare une loi fédérale, il en soumet le projet, avant de la présenter au Parlement, à la procédure dite de consultation. Cette procédure sert à recueillir l'avis de diverses entités ou groupements intéressés par le projet de loi. Parmi ceux-ci on trouve les partis politiques, les syndicats, les différents groupes de pression et aussi, naturellement, les cantons. Si un projet de loi n'est pas favorablement accueilli par les cantons, le Gouvernement fédéral renonce en général à le soumettre au Parlement ou le modifie avant de le faire. C'est la menace du référendum, qui peut être demandé par une minorité de la population (50 000 citoyens) ou des cantons (huit) qui l'oblige à tenir compte de l'avis exprimé par les entités consultées.

2. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et l'autonomie législative des cantons

a. Les principes

En vertu de l'art. 3 Const. féd., les domaines qui relèvent de la compétence de la Confédération doivent être mentionnés dans la Constitution fédérale. En d'autres termes, pour que la Confédération puisse intervenir et légiférer dans un certain domaine, il faut que la Constitution fédérale le prévoie. Les domaines qui n'y figurent pas appartiennent en conséquence aux cantons. Ceux-ci jouissent donc de compétences propres dans tous les domaines dans lesquels la Confédération n'a pas de compétences. L'ampleur des compétences des cantons varie cependant en fonction de la nature de la compétence fédérale.

Dans les domaines où la Confédération dispose d'une compétence exclusive (défense nationale (art. 18 à 22 Const. féd.), douanes (art. 28 et 29 Const. féd.), communications ferroviaires (art. 26 Const. féd.), PTT (art. 36 Const. féd.), monnaie et billets de banque (art. 38 et 39 Const. féd.), affaires étrangères), les cantons n'ont aucune compétence propre.

Dans les matières où la Confédération s'est vu attribuer une compétence concurrente non limitée aux principes (le droit privé, la propriété intellectuelle, la poursuite pour dettes et la faillite (art. 64 Const. féd.), le droit pénal (art. 64 bis Const. féd.), le droit public du travail (art. 34 ter Const. féd.), etc...), les cantons n'ont plus de compétences propres si l'Etat central, en légiférant de manière exhaustive, a épuisé la matière ; ils disposent en revanche d'une compétence propre mais provisoire tant que la Confédération n'a pas légiféré de manière exhaustive et n'a donc pas épuisé la matière.

Dans les domaines où la Confédération est dotée de compétences concurrentes limitées aux principes, c'est-à-dire du pouvoir d'édicter des lois-cadres (la police des forêts (art. 24 Const. féd.), la chasse et la pêche (art. 25 Const. féd.), l'aménagement du territoire (art. 22 quater Const. féd.), etc...), les cantons disposent de compétences propres et durables, mais limitées à la réglementation des détails.

Dans les domaines où la Confédération est dotée de compétences parallèlement aux cantons, les deux peuvent légiférer simultanément.

Dans les matières enfin où la Confédération n'a aucune compétence, les cantons disposent de compétences exclusives.

b. Les domaines de la compétence des cantons

- *En droit privé, la Confédération a adopté en 1907 le Code civil et en 1911 le Code des obligations. Les secteurs du droit privé dans lesquels les cantons peuvent légiférer sont en conséquence extrêmement réduits. Ce sont ceux (peu nombreux) dans lesquels le Code civil ou le Code des obligations leur ont délégué une compétence (art. 52 al. 1er et 55 al. 1er du Titre final du Code civil ; art. 686 du Code civil). La procédure civile est en revanche demeurée dans la compétence des cantons pour les procès se déroulant devant les tribunaux cantonaux, et ses règles varient en conséquence d'un canton à l'autre.*
- *Le droit pénal a également été unifié par l'adoption, en 1937, du Code pénal suisse. Les cantons ne sont donc plus compétents pour ériger certains comportements en crimes ou en délits. L'art. 335 al. 1er du Code pénal laisse cependant aux cantons la compétence pour légiférer en matière de contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale.*

La procédure pénale est en revanche demeurée dans la compétence des cantons, pour les procès se déroulant devant les tribunaux cantonaux, et ses règles varient donc d'un canton à l'autre.

- *En droit public, en revanche, les cantons ont conservé une importante autonomie législative. Celle-ci varie d'un domaine à l'autre.*

Ainsi, dans les domaines du droit public où la Confédération n'a édité que des lois-cadres, les cantons disposent d'une certaine compétence législative. Tel est par exemple le cas dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la police des forêts, de la chasse et de la pêche et de la naturalisation ordinaire des étrangers. Pour nous limiter à ce dernier exemple, nous relèverons qu'aux termes de l'art. 12 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune. Un étranger devient donc suisse en acquérant la citoyenneté d'un canton. L'art. 15 de cette même loi se limite à poser les exigences minimales requises pour obtenir la nationalité suisse, mais la procédure de naturalisation est octroyée par les autorités cantonales.

Les cantons peuvent également légiférer dans les domaines dans lesquels ils sont compétents parallèlement à la Confédération : ceux de leur propre organisation politique, des droits politiques des citoyens au niveau cantonal, de l'organisation judiciaire, du droit de procédure et du droit fiscal.

Il existe enfin des domaines dans lesquels les cantons peuvent légiférer de manière exclusive : instruction publique, travaux publics; santé publique, culture, relations Eglise-Etat et cultes, maintien de l'ordre public, police du feu, police des constructions, etc...

3. Les concordats intercantonaux

Dans les domaines où ils sont investis d'une compétence législative, les cantons peuvent également conclure entre eux des accords, appelés concordats intercantonaux. Ceux-ci sont l'instrument principal de ce qu'il est convenu d'appeler le fédéralisme coopératif.

Bien qu'ils soient relativement peu utilisés en pratique, les concordats intercantonaux peuvent permettre à des cantons où résident des minorités, par exemple linguistiques, de régler d'un commun accord certaines questions, à l'abri de l'intervention des autorités fédérales.

B. L'application du droit

Les domaines qui relèvent de la compétence de la Confédération ne sont pas pour autant entièrement soustraits à l'influence des cantons. En Suisse, en effet, le principe de la répartition des compétences entre Etat central et cantons ne s'applique pleinement

qu'à propos de l'activité législative. Il subit plus d'entorses dans le domaine de l'activité judiciaire et exécutive.

Dans les matières où la législation incombe à la Confédération, la compétence judiciaire est partagée entre celle-ci et les cantons. C'est en particulier le cas dans les domaines du droit privé et du droit pénal. Bien que le Code civil et le Code pénal aient été édictés par la Confédération, les litiges de droit privé et de droit pénal sont au premier chef tranchés par les tribunaux cantonaux. L'application du droit fédéral par les tribunaux cantonaux peut se traduire par des interprétations différentes d'une même norme et se répercuter sur les solutions, parfois variées, que ceux-ci donnent aux litiges qui leur sont soumis. Un exemple que l'on cite souvent est celui de l'avortement. L'art. 118 du Code pénal le punit de l'emprisonnement. Mais alors que cette disposition est appliquée strictement par certains tribunaux cantonaux, elle est devenue presque désuète dans d'autres cantons, au point que l'on s'est demandé s'il ne conviendrait pas de trouver une solution fédérale, c'est-à-dire variant d'un canton à l'autre, au problème de l'interruption de grossesse. Cet exemple montre que même dans les branches du droit qui ont été unifiées, il y a place pour une certaine autonomie des cantons dans l'interprétation du droit.

Ces considérations sont valables également à propos de l'application du droit par les autorités administratives. Dans certains domaines, en effet, la Confédération non seulement légifère, mais prend aussi des décisions, et les fait exécuter par des agents fédéraux. Tel est par exemple le cas dans le domaine des chemins de fer, des postes ou des douanes. Dans d'autres matières, en revanche, la législation adoptée par la Confédération est exécutée par les cantons. C'est ce qu'on appelle le fédéralisme d'exécution. L'exécution du droit fédéral par les cantons est parfois prévue expressément par la Constitution. Il en va ainsi par exemple dans les domaines de la protection civile (art. 22 bis al. 2 Const. féd.), de la protection de la nature (art. 24 septies al. 2 Const. féd.), de la protection des animaux (art. 25 bis al. 3 Const. féd.), des routes nationales (art. 36 bis al. 2 Const. féd.), etc...

La pratique et la doctrine sont cependant unanimes à admettre que le législateur fédéral peut déléguer aux cantons la compétence pour exécuter des lois fédérales même lorsque la Constitution ne l'y habilite pas expressément. Le fédéralisme d'exécution est même devenu un principe essentiel du fédéralisme suisse. Il permet aux cantons de conserver une certaine autonomie même dans les domaines qui sont l'objet de la législation fédérale. Cette autonomie sera plus ou moins ample selon la densité de la législation fédérale et de la précision des règles qu'elle contient.

III. FEDERALISME ET ACCESSION A L'AUTONOMIE

Le fédéralisme est une forme d'organisation politique qui permet aux minorités d'accéder à une certaine autonomie tout en évitant la sécession. Plusieurs constitutions

d'Etats fédéraux prévoient en effet la possibilité de créer de nouveaux Etats fédérés à l'intérieur de l'Etat. La Constitution fédérale suisse ne contient pas de telles règles.

Cela ne signifie pourtant pas qu'une minorité incorporée dans un canton ne puisse pas accéder à l'autonomie en se constituant en un nouveau canton, comme le montre l'exemple de la création du canton du Jura.

En 1815, les districts du Jura, dont la population, francophone, est majoritairement catholique, furent rattachés au canton de Berne, à majorité protestante et alémanique. Historiquement, les districts du Jura, en tout cas ceux du Nord, avaient cependant toujours eu des liens privilégiés avec la France et la région de Bâle plus qu'avec la Suisse.

Cette minorité exprima à plusieurs reprises son désir de devenir un canton indépendant. Mais il fallait pour cela amputer le canton de Berne d'une partie de son territoire. En 1970, la population de ce canton accepta une modification de sa Constitution pour permettre l'organisation, dans les districts jurassiens, de plébiscites pouvant éventuellement aboutir à la création d'un nouveau canton. En application des dispositions nouvellement adoptées, trois plébiscites furent successivement organisés.

Lors du premier, le 23 juin 1974, la population des sept districts jurassiens du canton de Berne se prononça, à une faible majorité, en faveur de la création d'un nouveau canton (les districts du Nord votèrent pour, ceux du Sud, contre).

Le principe d'un nouveau canton étant acquis, il fallait encore délimiter ses frontières. C'est ce qui se fit dans le deuxième plébiscite, du 16 mars 1975, au cours duquel on demanda à chacun des districts s'il voulait se séparer ou demeurer rattaché au canton de Berne. Les trois districts du Nord optèrent pour la séparation, les quatre du Sud pour le maintien du statu quo.

Dans un troisième plébiscite enfin, organisé en octobre 1975, huit communes se trouvant à la limite des districts du Nord et de ceux du Sud se prononcèrent pour le rattachement au nouveau canton, tandis que six exprimèrent leur volonté de demeurer bernoises.

Mais pour accueillir, au sein de la Confédération, un nouveau venu, il fallait encore l'accord de la majorité du peuple et des cantons suisses. Cet accord fut donné lors d'un référendum constitutionnel organisé le 25 septembre 1978. Une majorité de 82 % des électeurs et tous les cantons votèrent en faveur de la création du nouveau canton du Jura. L'objet de la votation consista à modifier l'art. 1er de la Constitution fédérale, qui contient la liste des cantons suisses.

La création de ce nouveau canton s'est donc effectuée dans le respect de deux grands principes : le premier est le principe démocratique : la majorité de la population du canton de Berne a accepté en 1970 le principe d'une séparation éventuelle des districts

jurassiens et, partant, d'une amputation de son territoire ; la majorité de la population jurassienne s'est quant à elle prononcée en faveur de la séparation. Le deuxième principe fondamental sur lequel a reposé toute l'opération est le principe fédéraliste : les districts jurassiens ne sont devenus juridiquement un nouveau canton que lorsque la majorité du peuple et des cantons suisses ont accepté de modifier l'art. 1er de la Constitution fédérale.

L'histoire du canton du Jura illustre comment une minorité, autrefois incluse dans un ensemble politique plus vaste, a pu satisfaire son aspiration à l'autonomie en devenant un canton. Sans se constituer en canton à part entière, le Jura aurait également pu se donner le statut de demi-canton. Trois cantons suisses sont en effet partagés en deux. Dans un cas, ce partage a été opéré pour permettre aux deux collectivités confessionnelles de vivre séparément.

IV. FEDERALISME, MINORITES ET DROITS FONDAMENTAUX

La Constitution fédérale de la Confédération suisse ne contient pas de dispositions spéciales en faveur des minorités. Celles-ci peuvent invoquer les droits fondamentaux reconnus à l'ensemble des citoyens. En vertu de l'art. 4 Const. féd., ces droits doivent être appliqués sans aucune discrimination.

Dans deux domaines, cependant, les minorités font l'objet d'une protection spéciale. D'abord, certaines garanties sont reconnues aux minorités linguistiques. Ensuite, les minorités, quelles qu'elles soient, ont la possibilité de participer à la formation de la volonté politique.

A. La protection des minorités linguistiques

1. Le principe de territorialité

L'art. 116 al. 1er Const. féd. dispose qu'il existe en Suisse quatre langues nationales, qui sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. Cette disposition constitutionnelle ne fait rien d'autre que de sanctionner une situation de fait, à savoir que le territoire de la Suisse est divisé en quatre zones linguistiques, la région germanophone (environ 75 % de la population), la région francophone (environ 20 % de la population), la région italophone (environ 5 % de la population) et la région romanche (moins de 1 % de la population).

Les minorités linguistiques francophone et italophone sont concentrées dans certains cantons, où elles constituent la majorité de la population.

L'art. 116 al. 1er de la Constitution consacre le principe de territorialité. Celui-ci a pour but de garantir constitutionnellement la pluralité linguistique de la Suisse. En se fondant sur cette disposition, la Confédération peut adopter les mesures qu'elle juge nécessaires en faveur des langues minoritaires ou menacées. C'est par exemple sur la

base de l'art. 116 al. 1er Cst féd. que la Confédération a adopté la loi fédérale sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leur langue.

C'est également en vertu du principe de territorialité que les minorités linguistiques se servent, dans leurs cantons, où elles sont majoritaires, de leur propre langue dans les rapports officiels avec les autorités et dans les écoles.

2. Les langues officielles

De ces quatre langues nationales, seulement trois sont des langues officielles : l'allemand, le français et l'italien. Le romanche, trop peu important, n'a pas trouvé grâce devant le constituant pour être hissé au rang de langue officielle. Dans le cadre des travaux actuellement en cours en vue de réviser l'art. 116 Const. féd., il est cependant question de faire du romanche également une langue officielle.

La reconnaissance, dans la Constitution, de trois langues officielles, a pour conséquence que les minorités, notamment francophone et italophone, ont le droit de communiquer avec les autorités politiques, administratives ou judiciaires fédérales dans leur langue. Le principe des langues officielles a bien entendu également comme conséquence que ces autorités doivent s'adresser aux minorités dans leur propre langue. De même, toutes les lois fédérales sont publiées dans les trois langues officielles. Les débats au Parlement fédéral se déroulent dans ces langues, la traduction simultanée y étant assurée. Au sein de l'Administration fédérale, les trois langues officielles peuvent être utilisées soit dans les rapports avec les particuliers, soit à l'intérieur même de l'administration. Enfin, le Tribunal fédéral peut être saisi dans chacune des langues officielles et ses arrêts doivent être rédigés dans la langue de la décision attaquée.

Les principes de la territorialité et des langues officielles sont également appliqués, mutatis mutandis, au niveau cantonal, dans les trois cantons bilingues de Berne (minorité francophone), de Fribourg et du Valais (minorités germanophones). Les deux langues peuvent être utilisées dans les rapports avec les autorités cantonales.

Le canton des Grisons est le seul canton trilingue, avec une majorité germanophone et deux minorités, romanche et italophone. Ici, le trilinguisme n'est cependant pas appliqué de manière absolue. Au niveau communal, les communes disposent dans ce canton d'une très large autonomie, de sorte qu'elles règlent elles-mêmes le problème de la langue officielle. La question est compliquée par le fait qu'il n'y a pas une seule langue romanche, mais cinq dialectes distincts. Des efforts d'unification ont abouti à la création d'une langue unique, le "Rumantsch Grischun". On espère par là préserver une langue qui est menacée de disparition.

Nous avons déjà vu ci-dessus qu'au niveau des autorités fédérales, les minorités linguistiques sont correctement représentées au Conseil fédéral, à l'Assemblée fédérale et au Tribunal fédéral, sans que l'on ait dû instituer un système de quotas.

B. Les droits politiques

Le deuxième domaine où les minorités bénéficient de droits spéciaux est celui des droits politiques, en particulier le droit d'initiative et de référendum.

- *Le droit d'initiative permet à 100.000 citoyens de demander la modification de la Constitution (art. 121 Const. féd.). Grâce à cette institution, une minorité de la population (religieuse, linguistique ou autre) a donc la possibilité de proposer, au niveau constitutionnel, une réglementation qui lui soit favorable. Comme nous l'avons déjà vu, ce même droit peut être exercé, en matière constitutionnelle aussi bien que législative, par chaque canton où vivrait une minorité (par exemple le canton du Tessin, italophone), de proposer une modification de la Constitution fédérale ou l'adoption d'une loi sur un problème concernant cette minorité. Pour entrer en vigueur, les réglementations proposées doivent bien entendu être approuvées par la majorité.*

Le droit d'initiative existe aussi dans tous les cantons et peut être exercé par les minorités qui y vivent.

- *Le droit de référendum permet à 50.000 citoyens de demander que toute loi votée par le Parlement soit soumise à l'approbation du peuple. Ici aussi, une minorité qui s'estimait lésée par une loi peut donc, en récoltant les signatures exigées, essayer de faire échouer cette loi en votation populaire. Ce même droit peut aussi être exercé par une minorité de cantons (art. 2 Const. féd.).*

CONCLUSION

Nous voudrions terminer cette brève étude par ces quelques observations.

En Suisse, la clé de la solution du problème des minorités réside principalement dans le fait que ce pays est d'abord et essentiellement une réalité politique beaucoup plus qu'une entité culturelle. Cet Etat repose en effet sur des convictions et des idéaux politiques communs, tels que le fédéralisme, la démocratie, l'Etat de droit, et sur la volonté de partager ces valeurs. Aussi longtemps que ces valeurs ne sont pas remises en cause par des minorités, quelles qu'elles soient, celles-ci sont respectées. Lorsqu'en revanche un Etat se définit non pas au travers de valeurs politiques communes, mais avant tout par ses caractéristiques linguistiques et culturelles, les minorités ont beaucoup plus de peine à être acceptées.

Ensuite, la Suisse est formée d'entités politiques qui lui ont préexisté, les cantons. Ceux-ci sont des réalités historiques qui ne peuvent pas toujours être définies sur la base de leurs caractéristiques linguistiques ou confessionnelles. Trois d'entre eux sont en effet bilingues et un est trilingue. Les frontières cantonales ne coïncident donc pas avec celles des trois régions linguistiques ni, d'ailleurs, avec les communautés confessionnelles. Le fait que la Suisse ne soit pas divisée en trois régions, correspondant aux régions linguistiques, mais en cantons, a pour conséquence qu'elle ne se subdivise pas en entités culturelles, religieuses ou linguistiques. En d'autres termes, le découpage politique du pays ne correspond pas au découpage culturel. Des minorités se trouvant à l'intérieur même des cantons, la diversité ne se limite pas aux régions linguistiques ; elle se prolonge au sein de ces régions.

Cette imbrication des frontières politico-administratives d'une part, linguistiques et culturelles d'autre part rend très difficile la prédominance d'un groupe. La Suisse se trouve ainsi être composée d'un grand nombre de minorités qui s'équilibrent et se contrebalancent. Comme nous l'avons déjà dit, chaque Suisse appartient, à un titre ou à un autre, à une minorité. Dans ce contexte complexe et bigarré, la protection des minorités est assurément plus aisée que lorsque, comme c'est souvent le cas, celles-ci sont nettement démarquées et géographiquement localisées.

