Novembre 2000

DH-MIN(2000)1

SECRETARIAT DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

LA PARTICIPATION DES MINORITES AUX PROCESSUS DE PRISE DE DECISION

Etude d'expert présentée à la demande du
COMITÉ D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES (DH-MIN)
du Conseil de l'Europe

par l'Institut Max-Planck pour le droit public comparé et le droit international, Heidelberg

Auteurs :

Prof. Dr. Dres. h.c. J.A. Frowein
et
Dr. Roland Bank

Introduction 3
A. La participation démocratique : représentation parlementaire et exercice du contrôle par les organes parlementaires 4
1. Représentation des minorités au sein des parlements nationaux ou d'Etat : procédures électorales 4
2. Situation et droits des partis représentant des minorités au parlement 11
3. Commissions parlementaires pour les questions relatives aux minorités 12
4. Parlements des minorités 13
5. Organes nommés par les parlements pour examiner les plaintes ou conduire les enquêtes 13
6. Représentation des minorités au niveau régional ou municipal 14
B. Administrations publiques spécialisées dans les questions relatives aux minorités 15
1. Responsabilités ministérielles pour les questions relatives aux minorités 15
2. Représentation des membres des minorités au sein de la fonction publique 15
3. Commissaire du gouvernement pour les minorités 16
4. Absence d'organismes gouvernementaux spécialisés 16
C. Canaux de participation informels : tables rondes, conseils consultatifs et comités de liaison 17
D. Opportunités croissantes de participation par la dévolution de compétences à l'échelon local ou régional et aux collectivités autonomes 19
1. Autonomies locales 19
2. Différentes formes d'autonomie 20
3. Systèmes fédéraux 25
E. Observations conclusives 26

INTRODUCTION

Le droit international en matière de protection des minorités comporte des dispositions relatives à la participation politique des minorités dans l'Etat où elles sont établies. Les règles en la matière sont toutefois formulées de manière relativement vague, en des termes programmatiques qui demeurent fort éloignés de la création de normes relatives aux différents mécanismes devant être mis en œuvre pour que soit atteint l'objectif de garantie de la participation. L'Article 15 de la Convention-cadre constitue un exemple :

« Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. »

De même, le Rapport Explicatif ne contient-il qu'un certain nombre d'exemples très généraux relatifs à la promotion de la participation des minorités. Ainsi y-est-il précisé que l'une des manières d'améliorer la participation pourrait résider dans la « consultation de ces personnes [appartenant à une minorité nationale], par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives ».[1] Cette approche n'est pas limitée à la Convention-cadre qui, de par sa nature même, définit simplement certains des objectifs devant être poursuivis par les Etats membres, mais même les documents les plus détaillés en matière de protection des minorités, tel que le document de la CSCE de 1990 de la Rencontre de Copenhague sur la dimension humaine[2] ne prévoit aucune recommandation spécifique quant aux mesures concrètes devant être adoptées.

Ainsi qu'en témoignent les réponses à un questionnaire envoyé par le DH-MIN du Conseil de l'Europe, les pratiques étatiques diffèrent. Il sera par conséquent difficile d'identifier des normes européennes communes.

Il est néanmoins important d'analyser les mesures adoptées dans les différents Etats afin de garantir la participation des minorités et de déterminer quels sont les éléments plaidant en faveur d'une certaine approche au regard de la situation de la minorité concernée. A cette fin, le DH-MIN a commandé la présente étude dont l'objectif est de développer une typologie des différentes formes de participation des minorités dans le processus de prise de décision, et d'identifier les paramètres afférents au choix d'une forme spécifique dans une situation donnée.

La présente étude analyse les mesures adoptées dans les domaines suivants :

- la représentation parlementaire des minorités et l'exercice du contrôle parlementaire ;
- la représentation des intérêts des minorités dans les administration publiques ;
- les canaux informels de participation (en particulier, les tables rondes ou les conseils) ;
- les différentes formes d'autonomie ;
- les approches dans le cadre des systèmes fédéraux.

[1] Rapport Explicatif, Conseil de l'Europe, Doc. H (95) 10, para. 80.

[2] Le para. 35 du Document de Copenhague est ainsi libellé : « Les Etats participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités. » ILM 29 (1990) 1305.

La typologie a été développée sur la base des réponses au questionnaire complétées à l'aide d'informations supplémentaires disponibles dans la documentation existante. Elle présente les caractéristiques distinctives des différentes approches de la participation des minorités dans le processus politique.

En outre, les différents éléments typologiques sont étudiés afin de déterminer les paramètres pertinents pour le choix d'une certaine approche. En prenant en considération les conséquences constitutionnelles et la situation de la minorité concernée par un type de participation identifié, on étudiera de quelle manière ces facteurs déterminent le choix et la faisabilité d'une solution d'un type ou d'un autre.

A. LA PARTICIPATION DEMOCRATIQUE : REPRESENTATION PARLEMENTAIRE ET EXERCICE DU CONTROLE PAR LES ORGANES PARLEMENTAIRES

1. Représentation des minorités au sein des parlements nationaux ou d'Etat : procédures électorales

a) Condition de base : la liberté d'association

La condition préalable fondamentale pour l'intégration des minorités dans un Etat semble être la mise en œuvre complète du droit de liberté d'association, y compris la possibilité de constituer des organisations et des partis politiques à même de représenter les intérêts spécifiques de la minorité dans la sphère politique.[3]

Cette condition est également reflétée, en termes généraux, dans les normes internationales telles qu'exprimées dans l'Art. 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans l'Art. 22 du Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP), dans l'Art. 7 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), ou dans le paragraphe 24 de la Partie VI du document d'Helsinki de 1992 de la CSCE.[4] L'interdiction expresse de créer des partis politiques sur une base religieuse, ethnique ou régionale[5] n'est pas conforme à ces

[3] Ainsi que le formule Stefan Oeter de manière frappante : « Sans la possibilité de s'organiser elle-même en groupe 'particulier' et de promouvoir ses intérêts propres en tant que groupe par l'intermédiaire de son organisation indépendante, y compris de plaider sa propre cause dans la sphère politique grâce à un parti spécifique représentant la minorité, l'intégration de la minorité demeurera fantomatique. » (Traduction des auteurs. Version originale : "Ohne Spielräume, sich als ‚besondere' Gruppe zu organisieren und in ihrer eigenständigen Organisation dann auch ihre besonderen Interessen als Gruppe zu vertreten, die Vertretung eigener Interessen im politischen Raum durch eine spezifische, die Minderheit repräsentierende Partei eingeschlossen, bleibt Integration der Minderheit ein Phantom.") S. Oeter, „Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau", in : Frowein/Hofmann/Oeter (éds.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten* – Teil 2, Berlin 1994, 492-522 (496).

[4] Ce dernier document oblige expressément les Etats participant à la CSCE/l'OSCE à « garantir le libre exercice par des personnes appartenant à des minorités nationales, individuellement ou en communauté avec d'autres, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris du droit de participer pleinement, (...) à la vie politique (...) de leurs pays, y compris (...) par des partis politiques et des associations. »

[5] Cette approche est celle retenue en Albanie, cf. Synthèse des réponses au questionnaire sur la participation des minorités aux processus de prise de décision, Document du Conseil de l'Europe No. DH-MIN (99) 2 prov., 5. Bien que la Bulgarie interdise la fondation de partis politiques sur une base ethnique, raciale ou religieuse, l'Art. 11, para. 4 de la Constitution bulgare du 13.7.1991 et l'Art. 3 para. 3 de la Loi sur les partis politiques. La cour constitutionnelle bulgare a toutefois interprété ces dispositions comme constituant seulement une interdiction formelle, mais non sur le fond, cf. Arrêt no. 4 du 21.4.1992 in : Drumeva, ZaöRV 1993, 112 ff. (128 f.). En Turquie, les partis sont interdits s'ils assurent la promotion « d'objectifs régionalistes ou racistes » contraires au système unitaire de l'Etat turc (Art. 82 de la Loi sur les parties politiques), cf. C. Rumpf, "Die rechtliche Stellung

normes internationales, dès lors que les partis respectifs assurent de manière pacifique la promotion de l'identité du groupe sans incitation à la haine. Ces règles admettent toutefois un certain nombre d'exceptions, dans certaines conditions.

Selon la Convention européenne des droits de l'Homme, toute exception à la liberté d'association doit être prévue par la loi, poursuivre l'un des objectifs énumérés, tels que la sécurité nationale, y compris l'intégrité territoriale,[6] et être nécessaire dans une société démocratique. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme suggère qu'une exception peut être justifiée si le parti appelle « à l'usage de la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques. »[7] En outre, la Cour a rejeté la justification d'une exception à la liberté d'association au motif que le parti en question fait référence à l'autodétermination des « minorités nationales ou religieuses » sans encourager en aucune manière la séparation de l'Etat dans lequel vit la minorité concernée.[8] Toutefois, on ne saurait en déduire qu'une quelconque activité pacifique en faveur d'une sécession justifie la dissolution d'un parti, mais plutôt qu'elle constitue un facteur pertinent dans l'étude de toute mesure prise par l'Etat à cet égard.

Par contraste, il est parfaitement clair qu'un parti faisant l'apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse, incitant ainsi à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, suffit à motiver une exception à la liberté d'association. Selon l'Art. 20 du Pacte sur les droits civils et politiques (PIDCP), l'interdiction de l'incitation à la haine constitue une des obligations des Etats parties. Rapproché de l'Art. 22 de l'PIDCP, il est possible de dire que la prohibition de l'incitation à la haine constitue une exception à la liberté d'association requise en vertu du Pacte.[9]

En raison de son caractère de droit politique fondamental, la liberté d'association est également fréquemment garantie par le droit constitutionnel national.

Une approche prévoyant une garantie constitutionnelle expresse de la liberté d'association en faveur des minorités nationales, ainsi qu'aux fins de préservation de l'identité du groupe, peut constituer une manière de protéger globalement les minorités de toute discrimination dans l'exercice de ce droit. Cependant, ce type d'approche n'est que rarement adopté.[10]

b) Systèmes ne privilégiant pas la représentation des minorités au sein des parlements : intégration des minorités dans le système des partis politiques

Dans les parlements de certains Etats, les parties représentant une minorité n'ont obtenu aucun siège et ils ne sont donc pas représentés. Ce résultat peut découler d'une approche visant à encourager l'intégration des minorités dans les structures générales d'un système politique au lieu de soutenir les structures mettant l'accent sur la possibilité pour les minorités de développer et de promouvoir leurs intérêts en tant que groupe. En comparant cette approche à celle des parties privilégiant les minorités, il est impératif de garder présent à l'esprit le fait que l'absence de partis représentant les minorités au parlement ne signifie pas que les intérêts des minorités n'y sont pas représentés.

---

der Minderheiten in der Türkei", in : Frowein/Hofmann/Oeter (éds.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten* – Teil 1, Berlin 1993, 448-500 (476) .

[6] CEDH, ÖZDEP c. Turquie, arrêt du 8 décembre 1999, para. 32 f.

[7] CEDH, ÖZDEP c. Turquie, supra note 6, para. 40.

[8] CEDH, ÖZDEP c. Turquie, supra note 6, para. 41.

[9] Cf. M. Nowak, Commentaire de l'ICCPR, 1993, Art. 22, para. 19.

[10] Ainsi, en Slovénie, cf. Art. 64 para. 1 de la Constitution du 23.12.1991.

En particulier, les membres des minorités peuvent promouvoir les intérêts minoritaires en tant que membres de partis politiques généraux. Si cette approche fonctionne, et si les intérêts de la minorité sont garantis de la sorte, ce succès peut être considéré comme un signe positif attestant que les préférences politiques ne sont plus dictées par l'appartenance ethnique ou linguistique.

Les intérêts particuliers des minorités peuvent également être reflétés dans la structure d'un parti ou d'un groupe particulier, par exemple, si ces partis désignent un porte-parole appartenant à une minorité.[11] En outre, la représentation des intérêts des minorités dans les partis politiques généraux peut être renforcée par un système électoral permettant le « panachage » et le « cumul ». Le « panachage » permet aux votants de sélectionner plus d'un candidat au sein des diverses options partisanes ; le « cumul » signifiant que les votants peuvent cumuler plus d'une voix sur un candidat préféré. Ce système permettrait aux membres d'une minorité de soutenir avec plus de vigueur un candidat paraissant le mieux à même de représenter les intérêts de la minorité, ou déclaré comme devant devenir le porte-parole de la minorité pour le parti s'il est élu.

Cependant, la prise en compte des intérêts des minorités au sein des structures partisanes générales ne paraît avoir des chances réalistes de réussite que si les minorités constituent une partie de la population suffisante pour attirer l'attention dans la concurrence des programmes politiques.

c) Privilèges directs ou indirects pour la représentation des minorités

Les Etats peuvent faciliter la représentation démocratique des minorités dans les parlements grâce à toute une variété de mesures. A cet égard, une distinction fondamentale entre les différentes approches réside dans la décision relative au fait de savoir si semblables règles sont appliquées exclusivement aux minorités ou si elles sont conçues comme des règles également applicables à d'autres règles.

La plupart des Etats ayant répondu au questionnaire ont appliqué des mesures de l'un ou l'autre type privilégiant de manière spécifique les parties minoritaires. Néanmoins, un certain nombre d'autres Etat limitent la représentation des intérêts des minorités dans la composition du parlement national également ouvert à l'ensemble des groupes d'intérêt.

De même, un certain nombre de dispositions relatives au système électoral appliqué à l'ensemble des partis peuvent s'avérer favorables aux minorités, en particulier s'ils sont favorables, de manière générale, aux plus petits partis.

Le système électoral peut faciliter la représentation des minorités,

- en abaissant les seuils de représentation au parlement ;
- grâce à des sièges réservés ;
- par une réduction du quorum requis pour l'enregistrement d'un parti ;
- par un découpage favorable des circonscriptions, en particulier en cas de vote majoritaire, ainsi que
- par un financement privilégié pour les partis minoritaires.

aa) Seuil abaissé

Les systèmes électoraux basés sur la représentation proportionnelle comportent fréquemment un certain seuil de pourcentage de voix qu'un parti doit recueillir pour pouvoir être représenté au

[11] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 9 (Autriche).

parlement. L'objet de ces seuils est d'éviter l'éclatement de la représentation parlementaire en groupes politiques extrêmement petits, qui risquerait d'entraver le fonctionnement efficace de la législature. Les minorités ne représentent souvent que de très faibles pourcentages de la population. Ils peuvent être privés de toute représentation politique pour leurs propres partis si les seuils leur sont appliqués sans modification.

Concernant les élections parlementaires nationales, un certain nombre d'Etats appliquent pour les partis représentant des minorités un seuil spécifique inférieur à celui fixé pour les autres partis. Un modèle d'une portée particulièrement importante est appliqué en Roumanie, dans lequel les partis enregistrés en tant qu'organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale obtiennent un siège dès lors qu'ils recueillent au moins 5 % des voix du nombre moyen de suffrages exprimés pour un député.[12]

Ce système permet également la représentation au parlement des très petites minorités. D'un autre côté, il néglige les différences quant à la taille des minorités, car une minorité obtenant un siège dans des conditions normales n'est représenté que dans la même mesure d'une minorité recueillant les 5 % des suffrages nécessaires pour un siège régulier.[13]

Dans les systèmes fédéraux, il se peut également qu'un seuil pour une minorité soit abaissé ou supprimé au niveau étatique – dans l'Etat où vit cette minorité. Dans ce cas, la représentation accrue des intérêts des minorités est limitée aux compétences assignées par l'Etat. Ainsi, en Allemagne, le seuil est-il supprimé pour les partis politiques des minorités nationales du Schleswig-Holstein.[14] Toutefois, le parti de la minorité danoise n'obtiendra un siège au parlement que s'il recueille le nombre de voix suffisant pour ce dernier siège. Le même système est appliqué au Brandebourg pour la minorité sorabe.[15]

Toutefois, des dispositions identiques peuvent déboucher sur des résultats extrêmement différents : alors qu'un parti de la minorité danoise était représenté au « Landtag » de Schleswig-Holstein, les sorabes de Brandebourg ont préféré représenter leurs intérêts par le biais de l'appartenance à d'autres partis politiques. En Saxe, l'idée de représentation par des partis politiques à vocation générale a été adoptée dès le début. Par conséquent, aucune disposition n'a été prise pour la suppression d'un seuil pour les partis de la minorité sorabe en Saxe.[16]

Néanmoins, également un faible seuil général de, par exemple, 2 % des voix[17] ou la suppression générale d'un seuil pour tout parti, peut faciliter l'entrée au parlement de partis représentant les minorités ou de partis plus petits, avec le potentiel requis pour gérer les questions spécifiques aux minorités dans leur programme.

Une possibilité d'abaisser un seuil indirectement consiste à permettre les alliances entre deux partis politiques ou plus. Bien qu'il semble qu'il n'existe aucun exemple d'un Etat limitant cette

[12] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5 (Roumanie).
[13] G. H. Tontsch, „Die Rechtsstellung der Minderheiten in Rumänien", in : G. Brunner/ B. Meissner (eds.), *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*, Berlin 1999, 231-254 (245).
[14] § 3, para. 1, Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein, in der Fassung der Änderungen vom 30.5.1985 (GVBl. Schleswig-Holstein, 136), vom 26.1.1988 (GVBl. Schleswig-Holstein, 51) und vom 20.6.1990 (GVBl. Schleswig-Holstein, 419).
[15] § 3 para. 1 Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg, GVBl. Brandenburg 1994 I, 38 (40).
[16] Cf. C. Thiele, Rechtsstellung der sorbischen Minderheit in Deutschland, in : H.J. Heintze (éd.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn : Dietz 1997, 342-378 (376 f.).
[17] Par exemple en Albanie, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 5 (Albanie). Néanmoins, l'Albanie a adopté une disposition interdisant les partis à base religieuse, ethnique ou régionale.

possibilité aux partis représentant des minorités, il s'agit clairement d'une disposition favorables aux petits partis. Il arrive que le seuil soit plus élevé pour les coalitions que pour les partis politiques.[18]

bb) Sièges réservés

Certains pays ont réservé aux représentants des minorités un certain nombre de sièges dans les parlements nationaux ou d'Etat. Cela signifie d'ordinaire qu'un siège ou un nombre spécifié de sièges sont assignés à une minorité donnée dont les membres éliront directement leur(s) représentant(s) lors des élections générales.[19] S'il existe un certain nombre de minorités très réduites, il se peut que, parfois, un même siège soit attribué à plus d'une minorité à la fois.[20]

En Croatie, un critère de différentiation supplémentaire réside dans le fait de savoir si le nombre de membres d'une minorité constitue ou non une part de la population supérieure à 8 %. Une minorité de plus de 8 % de la population est en droit de revendiquer une représentation proportionnelle au parlement. Toutes les minorités au-dessous de ce seuil se répartissent un nombre global de 5 sièges. Aux fins de d'élection des représentants des minorités à ces sièges, une circonscription spéciale doit être définie dans laquelle le représentant sera élu avec une simple majorité de voix. Lors des élections de 1992, seules quatre circonscriptions ont été constituées pour les représentants des minorités – le cinquième siège réservé à ces groupes a été attribué à un membre d'une minorité élu sur la liste d'un parti ordinaire.[21]

Dans ce contexte, un autre facteur important tient à l'inscription des électeurs. Si les représentants des minorités sont directement élus par les membres des minorités, ceci implique que les votants devront déclarer leur appartenance à une minorité lors de leur inscription sur les listes électorales afin d'être en droit de prendre part à l'élection des représentants des minorités. Le choix de s'inscrire sur les listes électorales en tant que membre d'une minorité donnée doit être libre, de manière à ne pas violer, par exemple, l'Art. 3, para. 1 de la Convention-cadre, qui oblige les Etat parties à garantir la liberté, pour tout membre d'une minorité, de décider librement s'il souhaite ou non être traité comme un membre de la minorité en question.[22]

---

[18] Ainsi, en Lituanie, le seuil est de 5 % pour les partis politiques et de 7 % pour les coalitions, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 55 (Lituanie).

[19] Slovénie : les minorités nationales hongroise et italienne choisissent leurs propres députés à l'assemblée nationale, Réponses au questionnaire sur les formes de participation des minorités dans le processus de prise de décision, Document du Conseil de l'Europe DH-MIN (99) 1 add., 1.

[20] Ainsi, au sein de la Chambre des représentants croate, un siège est réservé aux minorités tchèque et slovaque, et un autre aux minorités ruthène, ukrainienne, allemande et autrichienne, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 13 (Croatie).

[21] Cf. J. Marko, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Kroatien, in : Frowein/Hofmann/Oeter (éds.), supra note 3, 83-128 (122) ; selon la loi relative aux élections à la Chambre des Représentants, 7 sièges sur 127 sont réservés aux représentants des minorités (3 pour les Serbes, 1 pour les hongrois, 1 pour les italiens, 1 pour les tchèques et les slovaques et 1 pour les minorités ruthène, ukrainienne, allemande et autrichienne), cf. Conseil de l'Europe, supra note 5 (Croatie).

[22] Bien que cette disposition soit clairement formulée de manière à conférer des droits aux personnes membres des minorités, par contraste aux autres dispositions de la Convention, il est difficile de dire si ces dispositions sont directement applicables, le Préambule de la Convention-cadre limitant l'application de la Convention avec à l'obligation de mettre en œuvre les principes de celle-ci « au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées ». Cet aspect est également souligné par le Rapport explicatif, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et Rapport explicatif, 1995, Conseil de l'Europe Doc. No. H (95) 10, para. 29.

cc) Obligations réduites en matière d'inscription
Une autre mesure possible pour faciliter la représentation parlementaire des minorités par leur propre parti consiste à réduire les obligations imposées à un parti pour que celui-ci soit en droit de prendre part aux élections, en particulier en réduisant ou en supprimant le nombre de soutiens d'électeurs requis pour pouvoir se présenter aux élections.[23] Cette mesure permet à un parti représentant une minorité de s'inscrire à moindres frais, et sans campagne à grande échelle de collecte de soutien.

Naturellement, une inscription plus facile ne garantit en aucune manière que le parti concerné sera représenté au parlement. L'assouplissement des conditions de candidature constitue donc plutôt une mesure complémentaire de l'abaissement des seuils.

dd) Délimitation favorable des circonscriptions
Le découpage des circonscriptions est un autre élément important en vue de garantir la représentation des minorités au parlement, en particulier, dans le cadre des scrutins à la majorité absolue ou relative (scrutin uninominal majoritaire à un tour). Si les pratiques électorales dans certaines régions sont conformes aux lignes minorité/majorité, les circonscriptions peuvent être découpées de manière à ce que les minorités bénéficient de chances adéquates ou même d'une représentation privilégiée, grâce à la création de circonscriptions de dimensions plus réduites à l'intention des communautés minoritaires afin d'accroître le nombre de sièges potentiel dont elles bénéficient.

Si une minorité est concentrée dans une zone particulière dans laquelle elle constitue le peuplement majoritaire, un scrutin majoritaire permet en général de mettre en place une représentation suffisante de la minorité, les candidats de celle-ci étant généralement en mesure de l'emporter dans la région concernée. Dans ce contexte, il faut insister sur le fait que les scrutins de type majoritaire ne permettent pas de garantir la représentation des minorités réparties en faible proportion sur le territoire d'un Etat.

En cas de concentration locale d'une minorité, il est impératif de prendre garde à ce que les circonscriptions ne soient pas découpées de manière à ce que la capacité d'une minorité à conquérir le nombre approprié de circonscriptions soit entravée.[24] En vertu de l'Art. 16 de la Convention-cadre, les Etats sont tenus de s'abstenir de semblables mesures visant à restreindre les droits et libertés reconnus par la Convention en révisant les limites administratives modifiant la proportion de la population.[25] Par conséquent, toute modification du découpage des circonscriptions visant à désavantager les minorités et à limiter leur représentation politique est contraire à la Convention-cadre. Naturellement, cette disposition n'interdit pas le re-découpage des limites administratives en faveur d'une représentation accrue d'une minorité.

---

[23] Ce seuil a été supprimé au Danemark, pour l'organisation de la minorité allemande, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 33 (Danemark).
[24] Ce problème est bien connu dans le cas du conflit en Irlande du Nord où, durant la période du « home rule », de 1922 à 1972 le découpage des circonscriptions a fait l'objet de manipulations répétées au désavantage des partis catholiques nationalistes, en faveur des partis unionistes protestants. Ce processus était appelé « gerrymandering » (charcutage électoral). Cf. R. Grote, "Die Friedensvereinbarung von Belfast – ein Wendepunkt in der Geschichte des Nordirland-Konflikts", *ZaöRV* 58 (1998), 647-702 (656).
[25] Le « gerrymandering » (charcutage électoral) est expressément mentionné dans le Rapport explicatif parmi les mesures visées à l'Art. 16, cf. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et Rapport explicatif, Conseil de l'Europe Doc. No. H (95) 10, para. 81.

Si la minorité est concentrée dans une région donnée, sa représentation peut également prendre la forme de l'attribution aux membres de cette région d'un certain nombre de sièges au sein du parlement national. De même, dans les systèmes fédéraux, il est possible que des minorités constituent une majorité dans un ou plusieurs Etats, ou que celles disposant d'une position influente sur le plan politique au niveau étatique soient représentées dans la chambre du parlement composée des représentants des Etats.[26]

ee) Financement privilégié des partis représentant une minorité ethnique

La question du financement est un aspect extrêmement important pour une participation effective des organisations et des partis représentant des minorités dans la vie politique de manière générale et dans le cadre des élections en particulier. En raison de leur taille souvent réduite et du faible nombre d'électeurs, ils sont fréquemment exclus du système de financement public des partis. Une possible solution à ce problème consisterait à accorder aux partis représentant des minorités un droit à financement public déjà dès lors que leur succès électoral est limité à une certaine région, par contraste à d'autres partis qui doivent, eux, faire la preuve d'une représentativité au niveau national pour pouvoir bénéficier d'un financement.[27]

D'autre part, l'accès des partis politiques représentant des minorités aux financements peut être affecté par l'interdiction du financement par des sources étrangères.[28] Semblable prohibition paraît particulièrement opportune dans le cas des minorités appartenant à un peuple qui constitue la majorité de la population dans un autre Etat. Cependant, les parties représentant une minorité peuvent bénéficier de dispositions dérogatoires à l'interdiction des financements étrangers, comme c'est le cas en Allemagne.[29]

ff) Conséquences constitutionnelles

D'un point de vue constitutionnel, toutes mesures privilégiant les minorités dans le cadre des procédures électorales posent la question de l'égalité de traitement. D'un autre côté, il est parfaitement clair que les minorités particulièrement peu nombreuses et éparpillées sur le territoire n'ont aucune chance d'être représentées au parlement par leur propres partis sans une quelconque forme de mesure positive (affirmative action).

Des problèmes particuliers surgissent si l'égalité des voix requiert une protection particulière, comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne. La cour constitutionnelle fédérale allemande a, par conséquent, eu à connaître des privilèges des minorités en matière électorale. La Cour a notamment confirmé l'application d'un seuil abaissé pour les partis minoritaires, en arguant que leur situation était fondamentalement différente de celle des autres partis, au motif que le droit international et, éventuellement, un autre Etat, prennent un intérêt particulier à leur statut.[30]

---

[26] Cela peut-être le cas dans une fédération pluriethnique telle que la Russie, où deux sièges sont attribués à chacun des 89 sujets de la Fédération, Conseil de l'Europe, supra note 5, 93.

[27] Cette approche a été adoptée dans le droit italien du financement des partis, cf. K. Oellers-Frahm, Minderheiten in Italien, in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 192-224 (223).

[28] Cf. D. Richter, Vereinigungsfreiheit und Parteienrecht, in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 3, 451-491 (478).

[29] Une exception en faveur des minorités a été introduite par une réforme de la Loi allemande sur les partis politiques, entrée en vigueur le 1.1.1994, BGBl. 1994 I, 149. Le passage concerné se trouve dans l'Art. 25 de la Loi et il rédigé comme suit : « (1) Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen. Ausgenommen hiervon sind: (...) 3. Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, es sei denn, daß (...) b) es sich um Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben, (...). »

[30] Décision de la cour constitutionnelle fédérale allemande du 23 janvier 1957, BVerfGE 6, 84 (97 f.). Cf. également J.A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974) 72-110, 92. Les critiques formulées à l'encontre de cette décision se fondent sur le fait que les exceptions à l'égalité des voix privilégiant les minorités nationales ne sont admissibles que dans la mesure où la protection des minorités

Des problèmes similaires surgissent concernant la possibilité de recourir à des coalitions de différentes listes dans le but de dépasser un seuil général. La cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que semblables coalitions n'étaient admissibles que si une liste conjointe de candidats (« Listenvereinigung ») était établie, au lieu de différentes listes de candidats regroupées exclusivement aux fins de franchir le seuil (« Listenverbindung »).[31] Cette dernière approche conduirait à d'importantes inégalités quant à la valeur des suffrages exprimés, car un électeur votant en faveur d'une liste contribuerait ainsi au succès d'une autre liste pour laquelle il ou elle n'a, en fait, pas voté.[32]

Des problèmes de nature encore plus grave sont soulevés par la pratique consistant à réserver un certain nombre de sièges aux minorités, car tout système de ce type doit être détaché des résultats obtenus par un parti spécifique. Ce dispositif peut conduire à une situation dans laquelle la valeur d'un suffrage exprimé en faveur d'un parti ordinaire est très inégale à celle d'une voix apportée à un parti représentant une minorité.

Ces considérations montrent qu'il est indispensable de préserver un certain équilibre entre la légitime et nécessaire promotion de la représentation des minorités et le souci d'éviter que des inégalités n'apparaissent dans le système électoral.

2. Situation et droits des partis représentant des minorités au parlement

a) Droits spéciaux en matière de procédure et, en particulier, droit de veto sur les questions relatives aux minorités

Une fois les représentants des minorités parvenus au parlement, leur situation peut être renforcée par un certain nombre de mesures. Ils peuvent notamment se voir reconnaître des droits spéciaux en matière de procédure en ce qui concerne les questions relatives aux minorités et qui peuvent aller de certains droits d'initiative législative jusqu'à un droit de veto pour les projets de loi sur les questions touchant aux minorités.[33]

A cet égard, les dispositions de l'Accord du vendredi saint sur l'Irlande du Nord contiennent une approche intéressante en ce qui concerne l'Assemblée d'Irlande du Nord, au sein de laquelle certaines questions de grande importance (décisions essentielles) pour les Unionistes et les Républicains doivent faire l'objet d'une décision sur une « base inter-communautaire ». Cette disposition requiert, soit le consentement des deux blocs, d'un commun accord, soit une majorité qualifiée de 60 % des voix, avec un minimum de 40 % des votants de chaque bloc.[34] Ainsi, ces décisions essentielles ne peuvent être adoptées que sur la base d'un consensus large et elles encouragent les blocs à négocier des compromis.

De même, en Belgique, l'Assemblée et le Sénat sont divisés en groupes linguistiques (un groupe néerlandophone et un groupe francophone, le groupe germanophone étant réputé faire partie du

---

nationales est garantie par la constitution, car seule semblable référence constitutionnelle constituerait une justification suffisante pour une différentiation de cette nature, cf. M. Morlock in : H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Tübingen : Mohr Siebeck 1998, Art. 38, para. 105.

[31] Décision de la cour constitutionnelle fédérale allemande du 29 septembre 1990, BVerfGE 82, 322 (346).

[32] *Ibid*.

[33] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 2 (Slovénie).

[34] Cf. Grote, supra note 24, 675.

groupe francophone) pour certaines questions qui doivent être adoptées à la majorité de chacun des groupes, puis à une majorité d'ensemble des deux tiers des suffrages.[35]

Des règles spéciales de ce type peuvent également être appliquées dans le cadre des parlements régionaux ou locaux.[36] Pour les textes législatifs très importants, pour lesquels une impasse entre les différents groupes n'est pas possible, des procédures d'arbitrage spéciales peuvent s'appliquer. Ainsi, dans la région italienne du Trentin-Haut-Adige et dans la province de Bolzano, si une loi budgétaire n'obtient pas la majorité des voix dans chaque groupe linguistique, il revient à une commission spéciale, composée sur une base paritaire de représentants des groupes linguistiques, de se prononcer. Si la commission ne parvient pas à une décision, le tribunal administratif fera office d'instance arbitrale.[37]

b) Statut de groupe

Si certains droits au sein des parlements, tels que la nomination à certaines fonctions au sein des commissions parlementaires, dépendent du statut de groupe conféré aux membres représentant un parti en liaison avec le nombre de députés, la situation en termes de pouvoirs et de responsabilités des membres des partis ne disposant que de fort peu de représentants au sein du parlement peut en être compromise.

Le problème est encore plus sensible dans les cas où l'accès des partis représentant des minorités est privilégié. L'octroi de ces droits qui, en principe, dépendent du statut de groupe, aux partis représentant des minorités, quel que soit le nombre d'élus dont ils disposent, est un moyen d'améliorer la représentation des minorités.[38]

3. Commissions parlementaires pour les questions relatives aux minorités

L'essentiel du travail au sein d'un parlement étant généralement effectué en commission, il est clair que la composition et les pouvoirs des commissions chargées des questions concernant les minorités nationales sont d'une importance cruciale pour la qualité de la représentation des minorités.

Dans certains Etats, l'étude des questions liées aux minorités relève de commissions à compétences plus larges, telles que les droits de l'Homme,[39] les questions constitutionnelles,[40] ou l'administration locale ou d'Etat.[41] Il arrive que ces commissions disposent de sous-commissions chargées des droits des minorités.[42] Dans d'autres Etats, il existe également des commissions spécialisées en charge des questions relatives aux minorités.[43]

---

[35] Cf. R. Mathiak, Minderheiten in Belgien, in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 1-61 (54 f.).
[36] Sur demande, toute loi devant être adoptée dans les zones italiennes du Trentin-Haut-Adige (région) et de Bolzano (province) doit recueillir la majorité des suffrages de chaque groupe linguistique. Cf. K. Oellers-Frahm, supra note 27, 224.
[37] Ibid.
[38] En Allemagne, par exemple, les deux membres du parti danois élus au parlement du Schleswig-Holstein bénéficient, en dépit de leur nombre, du statut de groupe parlementaire (*Fraktionsstatus*).
[39] Par exemple, l'Albanie, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 5 (Albanie).
[40] Par exemple l'Autriche, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 9 (Autriche).
[41] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 98 (République Slovaque).
[42] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 14 (Croatie).
[43] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 111 (Macédoine) ; Allemagne : dans le parlement d'un Land, Conseil de l'Europe, supra note 19, 4 (Allemagne).

Le mandat de ces commissions requiert en général de ces instances qu'elles participent, en soumettant des propositions, des recommandations et des commentaires, au processus législatif affectant la situation des minorités, ainsi qu'au contrôle de l'application des droits des minorités. Afin de renforcer la position de ces commissions dans le processus législatif, leur audition préalable pourrait être rendue obligatoire concernant toute législation affectant, directement ou indirectement, les droits des minorités. Néanmoins, aucune disposition de ce type n'a été mentionnée dans les réponses au questionnaire.

Bien que ces commissions ne soient pas habituellement exclusivement composées de membres représentant les minorités nationales, un poste spécial est fréquemment proposé à ces membres, notamment en réservant la présidence à un membre d'un groupe minoritaire.[44]

4. Parlements des minorités

Des fonctions similaires à celles des commissions parlementaires pour les minorités peuvent être attribuées aux parlements des minorités. Semblables parlements peuvent être élus par les membres des minorités[45] ou être composés de membres des parlements régionaux ou locaux indirectement élus par ces instances.[46] Les pouvoirs habituels de semblables parlements des minorités paraissent limités à des audiences régulières ou obligatoires concernant les projets de loi affectant la situation de la minorité concernée.[47] Semblables parlements des minorités peuvent également se voir accorder certains pouvoirs équivalant à une forme d'autonomie personnelle.[48]

5. Organes nommés par les parlements pour examiner les plaintes ou conduire les enquêtes

La plupart des Etats ayant répondu au questionnaire ont mis en place l'institution d'un médiateur parlementaire, avec mandat couvrant toutes les fautes possibles de la part des autorités ou spécialisés dans les questions de droits de l'Homme, ou une commission parlementaire chargée d'examiner les plaintes de citoyens. Ces instances connaissent en général des plaintes ou des mauvaises pratiques concernant les minorités.

D'après les données dont nous disposons, seule la Hongrie a opté pour un médiateur parlementaire spécialisé dans les questions relatives aux minorités au niveau national. Que les questions relatives aux minorités soient gérées dans le cadre d'un mandat élargi, ou qu'elles soient considérées comme méritant une attention particulière requérant la création d'une institution spécialisée dotée des moyens nécessaires pour traiter les questions concernant les minorités, dépend des pouvoirs accordés au médiateur.

---

[44] Ainsi, la Commission pour les communautés ethniques du parlement slovène est présidée par des représentants des groupes minoritaires, mais il inclut des membres de l'ensemble des partis représentés au parlement, cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 2 (Slovénie). De même, la Commission croate sur les droits de l'Homme et les droits des communautés et des minorités ethniques ou nationales est présidée par un représentant d'une minorité, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 14 (Croatie).

[45] Par exemple, les parlements sâmes en Norvège et en Finlande, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 73 (Norvège), 45 (Finlande), R. Hofmann, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland, in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 108-125 (121).

[46] Comme dans le cas de l'Assemblée finno-suédoise en Finlande, cf. Hofmann, supra note 45, 120.

[47] Le parlement sâme en Finlande doit être entendu sur la totalité des questions sâmes, tandis que l'Assemblée finno-suédoise sera entendue régulièrement, cf. Hofmann, supra note 45, 121.

[48] Voir D.2.b).

Parmi les aspects essentiels à cet égard figure la capacité du médiateur à agir de sa propre initiative, l'accès aux preuves potentielles, ainsi que l'existence de toutes mesures susceptibles d'encourager la mise en œuvre des recommandations après l'examen de l'affaire.

Ces organes ou médiateurs nommés par le parlement sans spécialisation concernant les questions relatives aux minorités ont une mission générale de contrôle des activités des institutions publiques et de protection des droits des citoyens en enquêtant sur les plaintes, mais aussi, fréquemment, en procédant à des enquêtes d'office.[49] A cette fin, ils disposent généralement de pouvoirs d'enquête très larges : ils sont habilités à demander communication de l'ensemble des documents et des données auprès d'administrations publiques, de procéder à des inspections et de conduire des entretiens.

L'intervention d'un médiateur est généralement exclue si l'affaire est pendante devant une juridiction. Après une faute administrative imputable aux autorités, le médiateur peut normalement émettre un certain nombre de recommandations. Dans certains Etats, la position du médiateur concernant la formulation de recommandations est renforcée par un certain nombre de dispositions en matière de procédure : ainsi, un refus d'appliquer les recommandations doit être motivé par écrit,[50] le médiateur peut également saisir une instance supérieure ou rendre l'affaire publique.[51]

Le commissaire parlementaire hongrois pour les droits des minorités nationales et ethniques est élu par l'Assemblée nationale, après désignation par le Président. Il ou elle a le pouvoir d'enquêter sur les irrégularités concernant les droits des minorités nationales et ethniques, d'examiner les abus dont il ou elle a eu connaissance, ainsi que de prendre l'initiative de mettre un terme aux abus.[52]

6. Représentation des minorités au niveau régional ou municipal

En principe, la représentation des minorités au niveau régional ou municipal peut être mise en œuvre par les mêmes moyens que ceux appliqués au niveau national ou étatique. En particulier, la présence de sièges réservés ou le fait que les seuils soient abaissés pour les partis représentant des minorités peuvent constituer des facteurs importants à cet égard. Il arrive également qu'un rôle important soit accordé aux commissions sur les relations inter-ethniques.[53]

Cependant, dans les cas de concentration régionale ou locale de certaines minorités, il est plus vraisemblable que ces minorités seront représentées de manière adéquate au niveau régional ou municipal, même s'ils ne constituent qu'un pourcentage marginal à l'échelle nationale. Dans tous les cas, les pouvoirs reconnus aux autorités locales sont de la plus haute importance.

En particulier, une forme d'autonomie locale reconnaissant aux communautés le droit d'organiser et de régir l'ensemble des questions relatives à la vie de la communauté permet une implication plus poussée des représentants des minorités qu'une forme de gouvernement plus centralisée. Pour les communautés mixtes, il peut être utile d'obtenir le consentement des

[49] Par exemple, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 14 (Croatie), 10 (Autriche), 89 (Roumanie).
[50] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 10 (Autriche).
[51] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 113 (Macédoine).
[52] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 47 (Hongrie).
[53] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 111 f. (Macédoine).

conseillers municipaux élus au nom d'une minorité pour toutes mesures concernant les droits de la minorité.[54]

B. ADMINISTRATIONS PUBLIQUES SPECIALISEES DANS LES QUESTIONS RELATIVES AUX MINORITES

1. Responsabilités ministérielles pour les questions relatives aux minorités

Alors même que la création d'un ministère spécialisé dans les affaires des minorités est rare,[55] les compétences concernant les questions des minorités sont généralement expressément réparties entre plusieurs ministères. En particulier, les ministères de l'intérieur ou de la justice et, dans certains cas également le ministère des collectivités locales et du développement régional[56] ou celui de l'agriculture[57], sont responsables des questions relatives aux minorités. Les questions touchant aux minorités culturelles sont parfois traitées de manière distincte et relèvent du ministre chargé des affaires culturelles. Dans les systèmes fédéraux, les ministères des Etats jouent également un rôle important, dans la mesure où les Etats sont responsables des questions relatives aux minorités.

Les ministères compétents ont fréquemment institué une division spéciale, ou un office gouvernemental pour les affaires des minorités, chargé de la préparation des grandes lignes de la politique en la matière, de l'élaboration des projets de loi concernant les minorités, ainsi que du financement des activités des minorités. Il arrive parfois que ces services soient spécialisés dans les questions relatives à certaines minorités.[58] Afin d'améliorer la coordination, un groupe de travail interministériel sur les questions relatives aux minorités peut être mis en place.[59]

2. Représentation des membres des minorités au sein de la fonction publique

La représentation des intérêts des minorités peut être particulièrement efficace si des membres des minorités sont affectés, en tant que fonctionnaires ou agents publics, aux instances administratives en charge des questions relatives aux minorités. Une des approches possibles à cet égard consisterait à soumettre la politique de l'emploi concernant les institutions publiques au principe de représentation proportionnelle : en Italie, une loi requiert que les nominations de fonctionnaires au sein des institutions publiques reflète la proportion des groupes linguistiques

---

[54] En Slovénie, le consentement des conseillers municipaux hongrois ou italiens est nécessaire pour les questions concernant les droits des minorités, cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 8 (Slovénie).

[55] A l'exception de l'Estonie qui a nommé un Ministre des relations ethniques responsable d'un certain nombre de questions liées à l'intégration de la minorité russophone et qui dirige la commission gouvernementale travaillant sur les questions afférentes à la situation démographique estonienne, ainsi qu'à l'intégration des minorités ethniques dans la société estonienne, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 38 (Estonie). En Roumanie, un ministre des minorités nationales rattaché au cabinet du premier ministre a été nommé, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 89 (Roumanie). Le ministre néerlandais de la politique urbaine et de l'intégration des minorités ethniques en est un autre exemple dont l'activité est, toutefois, plutôt concentrée sur l'intégration des immigrants. Il ou elle dirige le Département de politique d'intégration des minorités, dans le but de coordonner le placement des demandeurs d'asile, de mettre en œuvre la législation en matière de services de santé et sociaux pour les titulaires de permis de résidence provisoire, ainsi que du développement des politiques de retour, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 68 (Pays-Bas).

[56] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 72 (Norvège).

[57] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 102 (Suède).

[58] Ainsi, le ministère norvégien des autorités locales et du développement régional a créé un département spécial chargé des affaires sâmes, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 72 (Norvège).

[59] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 78 f. (Pologne).

au sein de la population de la région Trentin-Haut-Adige.[60] Dans une autre région, la Vallée d'Aoste, où aussi bien le français que l'italien sont utilisés dans la pratique administrative, le fait que les fonctionnaires et agents publics connaissent les deux langues constitue un critère de recrutement.[61] Bien sûr, ce critère privilégie les membres de la communauté francophone qui sont plus nombreux à avoir une bonne maîtrise des deux langues.

Si une certaine autonomie a été octroyée à une minorité, le personnel travaillant au sein des administrations publiques responsable des questions relatives aux minorités peut également être désigné par les instances autonomes au sein des membres des minorités.[62]

3. Commissaire du gouvernement pour les minorités

L'attention accordée par les pouvoirs publics aux questions concernant les minorités peut être encore renforcée par la nomination d'un médiateur gouvernemental, d'un commissaire, d'une personne contact ou d'une commission en charge de ces questions. Le mandat d'une institution de ce type peut être afférent aux problèmes d'une minorité spécifique,[63] ou, au contraire, couvrir l'ensemble des minorités et des immigrants.[64] Semblable institution peut se voir assigner une responsabilité d'ensemble pour toutes les catégories de questions touchant aux minorités, mais son activité peut également être centrée sur la lutte contre la discrimination,[65] ou encore elle peut constituer un canal de communication entre les minorités et les pouvoirs publics.[66]

Bien sûr, les médiateurs nommés par l'exécutif sont structurellement moins indépendants du pouvoir exécutif que ceux désignés par le parlement. Il est par conséquent douteux qu'un commissaire nommé par l'exécutif soit mieux à même de contrôler les activités de l'administration. Les tâches auxquelles les commissaires ou les médiateurs gouvernementaux sont les mieux adaptés incluent le suivi de la mise en œuvre de certaines législations relatives aux minorités, la fourniture d'une assistance juridique dans les affaires de discrimination, ainsi que la sensibilisation du public aux questions relatives aux minorités.

4. Absence d'organismes gouvernementaux spécialisés

Ainsi qu'il apparaît, l'absence d'une quelconque instance gouvernementale spécialisée dans les questions relatives aux minorités aujourd'hui est exceptionnelle au sein des Etats européens.

---

[60] Cf. Oellers-Frahm, supra note 27, 206.
[61] Ibid., 206 f.
[62] En Norvège, les membres du conseil des administrations publiques en charge des affaires sâmes (l'Administration des troupeaux de rennes et le Conseil éducatif sâme) sont nommés, au moins en partie par le parlement sâme et le personnel administratif du Conseil est entièrement sâme, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 72 (Norvège).
[63] En Allemagne, un médiateur pour les questions relatives aux minorités (Commissaire aux régions frontalières) a été nommé par l'administration d'un Land (Schleswig-Holstein), cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 2 (Allemagne).
[64] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 84 (Portugal).
[65] En Suède, le gouvernement nomme un Médiateur chargé de la lutte contre la discrimination ethnique, ayant pour mission de combattre la discrimination ethnique dans le monde du travail, ainsi que dans les autres sphères de la vie sociale, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 101 (Suède) ; au Royaume-Uni, la Commission pour l'égalité raciale contrôle l'application du *Race Relations Act* (loi sur les rapports de raciaux), soumet des propositions de réforme, fournit une assistance judiciaire dans les cas de plaintes pour discrimination, et s'efforce de sensibiliser le public, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 124 (Royaume-Uni).
[66] Ainsi, au Danemark, le secrétariat du Comité de liaison avec la minorité allemande mis en place par le ministère de l'intérieur, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 34 (Danemark). Une personne chargée des contacts a été nommée en Albanie, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 6 (Albanie).

Cette pratique générale semble reconnaître un principe commun de respect de la dimension minoritaire en ce qui concerne la composition institutionnelle de l'exécutif. Sur l'ensemble des Etats ayant répondu au questionnaire, seule la Macédoine indique que les intérêts des minorités sont représentés par la participation des personnes appartenant à une minorité à tous les niveaux du pouvoir et que, par conséquent, l'existence d'organes ou de ministères spéciaux serait superflue.[67]

C. CANAUX DE PARTICIPATION INFORMELS : TABLES RONDES, CONSEILS CONSULTATIFS ET COMITES DE LIAISON

En tant que canaux informels de participation, des tables rondes et autres instances du même type ont été institués dans la plupart des pays, avec des caractéristiques différentes. En termes généraux, cette évolution reflète le souci des Etats membres de l'OSCE de garantir la participation des minorités dans la vie politique « y compris par la participation démocratique aux (...) organes consultatifs au niveau national, régional et local. »[68]

La plupart de ces organes ont vocation à conseiller les pouvoirs publics sur les questions relatives aux minorités en donnant la parole aux représentants desdites minorités. Ces instances peuvent être composées de représentants d'ONG propres à ces minorités, des églises, des partis politiques, mais aussi d'experts indépendants, de membres des parlements des minorités, ainsi que de représentants du gouvernement, ces derniers ne disposant parfois du droit de voter au sein de ces organes.[69]

La composition de ce type d'institution varie d'un pays à l'autre ; le degré de représentation des intérêts des minorités dépend du nombre de membres des minorités par rapport à l'ensemble des membres de l'instance concernée, ainsi que de leur mode de désignation (à savoir élection par les minorités elles-mêmes ou sélection par les pouvoirs publics).

Les organes en question peuvent se voir confier le soin de gérer une gamme large de questions relatives aux minorités, tout comme ils peuvent avoir vocation à connaître des problèmes d'une seule minorité.[70] Ils peuvent également être convoqués à des fins spécifiques, telles que des échanges de vues entre les pouvoirs publics et les ONG des minorités, dans le but de mettre en œuvre des conventions internationales.[71]

La tâche des instances de ce type inclut en général la formulation de recommandations concernant les mesures requises pour la résolution des problèmes des minorités, ou de commentaires sur les projets de loi du gouvernement susceptibles de s'avérer préjudiciables pour la situation des minorités. Il arrive que l'instance consultative puisse également décider du financement de projets culturels.[72] La sensibilisation du public aux problèmes liés à la situation

[67] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 113 (Macédoine).
[68] Para. 24 de la Partie VI du document d'Helsinki de la CSCE de 1992.
[69] Par exemple, Conseil de l'Europe, supra note 5, 11 (Autriche) et 103 (Suède).
[70] Par exemple, les fondations ou les comités consultatifs sur les questions concernant les Sorbes ou les Danois en Allemagne (représentants au niveau fédéral et des länders, ONG), cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 4 f. (Allemagne).
[71] En Allemagne, des conférences sur l'application de la Convention-cadre, ainsi que sur la Charte des langues minoritaires ont été convoquées (rencontres du gouvernement fédéral et de ceux des länder avec les ONG), cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 4 f. (Allemagne).
[72] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 103 (Suède).

des minorités peut également figurer parmi les tâches incombant aux institutions de ce type.[73] Une composition exclusivement constituée de représentants des minorités, telle que cela existe dans certains pays, peut permettre de mettre l'accent sur la fonction de suivi de semblables comités.[74] Bien sûr, les conseils consultatifs de genre peuvent également être mis en place sur une base locale dans la perspective des politiques devant être adoptées par les autorités municipales.

La fonction habituelle de semblables instances consiste à assurer les contacts entre la minorité et les institutions gouvernementales. Il existe néanmoins un certain nombre d'exemples de conseils consultatifs ou de comités de liaison composés de membres du parlement et de représentants des minorités élus par le parlement, dont la vocation est d'encourager les échanges entre les minorités et le parlement.[75] La liaison entre minorité, parlement et gouvernement peut également être combinée en un seul et même comité.[76]

Certains Etats sont également convenus de travailler ensemble sur une base intergouvernementale. Ce dispositif paraît particulièrement opportun si une minorité est présente dans plusieurs pays d'une même région, comme c'est le cas pour la population sâme en Norvège, en Suède et en Finlande. Les gouvernements de ces Etats ont mis en place un Conseil de coopération sur les questions sâmes, qui organise des rencontres avec le Conseil sâme nordique, une ONG internationale.[77]

Une autre voie possible pour donner aux minorités la possibilité de faire valoir leur point de vue consiste à contraindre par la loi le ministère compétent à mettre en place des consultations régulières des ONG des minorités.[78] Dans d'autres pays, les contacts entre le ministère et les ONG des minorités ont lieu au cas par cas.[79]

La fourniture de ressources adéquates constitue un préalable indispensable au fonctionnement adéquat et efficace de ces instances.[80]

[73] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 103 (Suède).
[74] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 16 (Croatie), 48 f. (Hongrie), 90 (Roumanie).
[75] En Macédoine, le Conseil pour les relations interethniques est institué et élu par l'assemblée. Il est composé de 12 membres représentant les minorités nationales – deux pour chaque minorité – et le président de l'assemblée, et conseille l'assemblée sur l'ensemble des questions relatives aux minorités, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 113 f. (Macédoine).
[76] Au Danemark, un comité de liaison composé d'un membre de chaque parti représenté au parlement, d'un ministre et de quatre représentants de la minorité allemande a été mis en place dans le but d'assurer les échanges entre la minorité allemande et les institutions gouvernementales et parlementaires danoises, cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 34 (Danemark).
[77] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 73 (Norvège).
[78] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 69 (Pays-Bas).
[79] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 73 (Norvège).
[80] Recommandations de Lund, Rec. No. 13.

D. OPPORTUNITES CROISSANTES DE PARTICIPATION PAR LA DEVOLUTION DE COMPETENCES A L'ECHELON LOCAL OU REGIONAL ET AUX COLLECTIVITES AUTONOMES

1. Autonomies locales

L'autonomie locale peut être accordée à l'ensemble des communautés ou être limité aux communautés minoritaires ayant obtenu un statut spécial. Le fait que l'autonomie locale soit reconnue à l'ensemble des communautés dans un pays est susceptible d'offrir des possibilités réelles d'autodétermination pour les minorités, dans la mesure où celles-ci vivent dans des communautés peuplées de manière prédominante ou exclusive par des membres desdites minorités.[81]

En Croatie, un statut spécial mettant en place une autonomie culturelle de grande envergure est accordé aux districts dont plus de 50 % de la population appartient à une minorité. Cette disposition a toutefois été suspendue depuis 1995 « dans l'attente du prochain recensement ».[82]

Tout en gardant à l'esprit le fait que dans les communautés mixtes, une situation du type majorité – minorité peut survenir le long des lignes ethniques, il peut être nécessaire d'adopter des dispositions spécifiques pour la protection des droits des personnes vivant au sein de semblables communautés minoritaires sans pour autant appartenir à la minorité.

Une forme légèrement différente d'autonomie locale s'applique dans les cas où les minorités se sont vues reconnaître un certain degré d'autonomie *dans* le cadre d'une unité de collectivité locale donnée. En Slovénie, les communautés autonomes des minorités nationales décident des problèmes internes de leur groupe et participent à l'ensemble du processus de prise de décision touchant aux questions concernant l'ensemble de la communauté.

La situation des minorités est encore renforcée par le fait que les communautés locales sont tenues de recueillir l'opinion et dans certains cas le consentement des représentants de la minorité avant la prise de toute décision susceptible d'affecter cette dernière.[83] De même, en Hongrie, les autonomies locales des minorités ont non seulement le droit de décider de leur propre organisation, des sites de commémoration et des festivités, mais également celui d'opposer leur veto aux arrêtés des autorités locales en matière culturelle, d'éducation ou linguistique concernant la minorité. En outre, elles peuvent opposer leur veto à la nomination des directeurs des institutions des minorités et elles doivent être consultées dans la préparation de la législation affectant les questions relatives aux minorités. Enfin, elles sont en droit de procéder à un contrôle professionnel concernant l'enseignement de la minorité.[84]

Bien sûr, le potentiel de participation de la minorité dépend dans une large mesure de l'étendue des pouvoirs généralement conférés aux instances au niveau local dans un pays. D'autre part, la possibilité d'accorder des pouvoirs spéciaux aux collectivités locales dominées par des minorités ne doit pas être écartée a priori.

---

[81] Par exemple, les communautés sorbe et frisonne en Allemagne, Conseil de l'Europe, supra note 19, 5 (Allemagne).
[82] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 17 (Croatie).
[83] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 19, 8 (Slovénie).
[84] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 49 (Hongrie).

2. Différentes formes d'autonomie

Différents modèles d'autonomie sont appliqués et permettent des degrés divers d'indépendance des communautés minoritaires dans la gestion de leurs affaires. Les différentes approches peuvent être regroupées au sein des catégories d'autonomie territoriale, personnelle et fonctionnelle. L'autodétermination culturelle joue naturellement un rôle central dans tous ces différents types d'autonomie.

Compte tenu, d'une part, de la grande variété des autonomies accordées dans certains Etats et, d'autre part, de la réticence qui prévaut toujours quant à l'octroi de l'autonomie par crainte d'une sécession ultérieure, il est difficile de prétendre que le droit à l'autonomie des minorités s'inscrit dans la coutume internationale.[85] En outre, ni le droit établi par traité, ni le droit coutumier ne contient le moindre indice à un quelconque droit à l'autonomie.[86] Même la déclaration de Copenhague de la CSCE en date 29 juin 1990, pourtant le document politique ayant la plus grande portée, sinon le seul, en matière de protection des minorités, est formulée très prudemment sur ce point et ne fait mention de l'autonomie que comme « l'un des moyens » de la promotion de l'identité des minorités.[87] Le droit international comporte encore moins d'indications quant à la construction de l'autonomie.

La mise en place de dotations suffisantes constitue un préalable crucial pour un fonctionnement efficace de toute forme d'autonomie – soit sous forme de subventions ou de transferts de ressources par le gouvernement central ou par des sources locales, telles que la fiscalité sur les sociétés.

En outre, toutes les formes d'autonomie requièrent une certaine forme de garantie, afin d'éviter leur suppression en fonction de la volonté politique du jour. En particulier, les dispositions constitutionnelles nécessitant une majorité qualifiée pour les réformes à caractère général[88] et une mesure prévoyant l'obligation de recueillir le consentement de la population par référendum en cas de retrait important de pouvoirs à une région autonome, peuvent également constituer des garde-fous appropriés.

a) Autonomie territoriale

Les diverses formes d'autonomie territoriale ont en commun le fait qu'elles mettent en place des institutions exécutives régionales, ainsi que des représentations élues des populations dans le but d'établir un lien entre les activités politiques au sein de l'unité régionale et la volonté des habitants.[89]

Les pouvoirs transférés à une région autonome peuvent aller d'une simple décentralisation administrative[90] à une très large autonomie avec un certain nombre de pouvoirs en matière

[85] Semblable droit a été revendiqué au moins pour les minorités territoriales par D. Sanders, « Is Autonomy a Principle of International Law? », *Nordic Journal of International Law*, 55 (1986) 17-21, p. 17.
[86] H.-J. Heintze, "On the Legal Understanding of Autonomy", in : M. Suksi, *Autonomy: Applications and Implications*, La Haye, 1998, 7-33, p. 13 f.
[87] ILM 29 (1990) 1305, para. 35.
[88] En ce sens également les Recommandations de Lund, Rec. No. 22.
[89] Oeter, supra note 3, 511.
[90] Par exemple, en France concernant la Corse, cf. J. Polakiewicz, „Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Frankreich", in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, Teil 1, 126-159 (157 ff.).

législative,[91] et parfois même avec un système administratif, législatif et judiciaire virtuellement indépendant.[92]

Il est également possible d'accorder une autonomie sur une base territoriale à une certaine partie d'une région concernant des questions spécifiques. Cette approche est appliquée en Belgique en ce qui concerne la minorité allemande, où l'organe de la minorité germanophone a été doté de son propre exécutif et de son assemblée législative (Conseil) qui, néanmoins, fait partie de la région administrative de Wallonie. Le Conseil a le pouvoir de prendre des arrêtés pour les communautés germanophones[93] dans son domaine de compétence qui est limité aux questions culturelles et « personnelles », à l'éducation, y compris l'utilisation de la langue, la coopération inter-communautaire et internationale.[94]

Un statut d'autonomie poussée a été accordé par plusieurs Etats à certaines zones définies en termes territoriaux ou géographiques – telles que le Groenland et les îles Feroe par le Danemark ; les Açores et Madère par le Portugal ; les îles Aland par la Finlande ; et la Gagaouzie par la République de Moldova. Les responsabilités varient d'un pays à l'autre, mais elles incluent en général une gamme très large d'aspects, tels que l'éducation, la science, la culture, la santé publique, les finances, l'environnement, les affaires sociales. Dans certains cas, la langue minoritaire est déclarée première langue dans le territoire autonome.[95]

Un modèle d'autonomie territoriale particulièrement intéressant est celui, en vigueur en Espagne, des « *comunidades autónomas* » (communautés autonomes), appliqué, en particulier, au pays basque, en Catalogne et en Galice, mais aussi pour 14 autres entités territoriales. Ces communautés disposent d'une gamme très large de pouvoirs autonomes dans certains domaines, tels que la culture, l'éducation, la langue et l'économie, bien qu'ils puissent varier dans une très large mesure.[96] Ainsi, un système asymétrique d'autonomies[97] a-t-il été mis en place.

En ce qui concerne la représentation de la région au niveau national, le responsable de la région autonome peut se voir accorder le rang de membre du gouvernement.[98] En outre, les représentants d'une région autonome peuvent bénéficier de sièges à l'assemblée nationale, ou dans la chambre du parlement composée de représentants des entités régionales.

L'autonomie territoriale ne peut être appliquée en faveur d'une minorité que si ce groupe vit dans une zone clairement définie où il constitue la majorité. Ce préalable permet, dès l'abord, de mettre en lumière deux problèmes fondamentaux sous-jacents à cette approche. Tout d'abord, les membres de la minorité concernée vivant hors du territoire autonome ne bénéficient pas du concept. Ensuite, l'approche territoriale implique que l'ensemble des personnes vivant dans le territoire concerné seront soumises aux pouvoirs autonomes accordés à l'entité, qu'elles

[91] Par exemple, en Italie dans le cas de la région du Haut Adige, cf. Oellers-Frahm, supra note 27, 223 f.
[92] Par exemple, en Finlande pour les îles Aland, cf. Hofmann, supra note 45, 121 ff.
[93] Par conséquent, l'autonomie est clairement définie sur une base territoriale et ne s'étend pas à l'ensemble de la population germanophone de Belgique, cf. R. Mathiak, supra note 35, Teil 1, 1-61 (20).
[94] Art. 130 de la Constitution belge, traduction anglaise in : A. Alen / R. Ergec, *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993*, 2nd éd., Bruxelles : Ministère des affaires étrangères, 1998, 33 ff. (47).
[95] C'est le cas au Groenland et aux îles Feroe, cf. M. Brems, *Die politische Intergration ethnischer Minderheiten*, Frankfurt a.M., 1995, 144.
[96] Pour plus de détails, voir S. Oeter, „Die rechtliche Stellung von Minderheiten in Spanien", in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 369-406. Cf. également D. Blumenwitz, *Volksgruppen und Minderheiten – Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Berlin, 1995, 122 f.
[97] Oeter, supra note 3, 519.
[98] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 65 (Moldova).

appartiennent ou non à la minorité. La population minoritaire constitue la majorité dans le territoire en question et donc une « nouvelle » minorité est potentiellement créée, qui requiert une forte protection. Dans des cas extrêmes, le danger de « nettoyage ethnique » peut être accru par l'octroi de l'autonomie territoriale. Cette expérience a été faite en Bosnie-Herzégovine où l'autonomie territoriale accordée aux trois peuples a été mal utilisée pour créer des « zones ethniques propres ».[99] Il faut néanmoins insister sur le fait que cette expérience ne peut être aisément généralisée en raison de l'existence d'une situation de belligérance latente entre les différents groupes ou les diverses entités à la date à laquelle l'autonomie a été accordée.

Afin d'empêcher que l'octroi de l'autonomie territoriale n'ait pour conséquence de créer des situations de précarité pour les « nouvelles » minorités, la dévolution des pouvoirs aux instances autonomes doit intervenir sous condition du respect des droits de l'Homme et de la protection des minorités.

b) Autonomie personnelle

L'autonomie personnelle est accordée collectivement à l'ensemble des membres d'une minorité, que ceux-ci appartiennent ou non à une unité administrative territoriale donnée. Ceci peut inclure la création d'un organe législatif représentatif propre, ainsi que d'un exécutif compétent, pour des domaines tels que la culture, la langue et l'éducation.

Les pays nordiques ont créé un type particulier d'autonomie personnelle en mettant en place des parlements pour certaines minorités : il existe des parlements sâmes en Suède, en Finlande et en Norvège, ainsi qu'une Assemblée suédoise en Finlande. Au départ, ces institutions ont été simplement conçues comme des organes consultatifs, mais ils disposent depuis peu de compétences propres, telles que le droit de décider de leurs propres priorités dans le cadre du budget qui leur est assigné par le pouvoir central (Norvège),[100] ou une autonomie culturelle complète (Finlande).[101] De même, le Parlement peut non seulement suggérer des mesures dans tout domaine lui apparaissant comme d'un intérêt vital pour la culture sâme, mais il s'agit également d'une instance administrative publique. Il est également en droit d'allouer des ressources et des financements publics prélevés sur le fonds sâme, ainsi que de désigner le conseil d'administration de l'établissement d'enseignement sâme.[102]

D'autres formes d'autonomie personnelle sont prévues en Estonie, en Hongrie et en Slovénie.

En Estonie, les minorités recensées dans le registre national des minorités nationales peuvent soumettre une demande d'autonomie culturelle nationale. Pour cela, une minorité doit compter plus de 3 000 membres. L'autonomie accordée inclurait en particulier le droit d'organiser l'enseignement en langue maternelle et de créer des institutions culturelles des minorités. Ce droit n'a cependant jamais été utilisé en pratique.[103]

La Hongrie a mis en place la possibilité de créer des instances autonomes des minorités au niveau national par le biais d'une assemblée composée de membres élus parmi les représentants

[99] Heintze, supra note 86, 19.
[100] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 73 (Norvège).
[101] En vertu de l'Art. 121 de la loi sur la Constitution finlandaise.
[102] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 103 f. (Suède).
[103] Cf. Conseil de l'Europe, supra note 5, 40 (Estonie).

des instances autonomes locales des minorités. L'organe autonome est en droit de décider des questions audiovisuelles, d'éducation, ainsi que des jours fériés.[104]

La Slovénie a accordé le droit à l'autonomie aux minorités autochtones (Italiens et Hongrois), celui-ci devant être exercée dans des territoires (mixtes) définis. Au niveau national, des communautés autonomes ont été constituées pour les minorités italienne et hongroise ; elles peuvent décider de manière indépendante des questions relevant de l'autonomie reconnue à ces groupes en matière culturelle par la Constitution.[105]

Le concept d'autonomie personnelle est détaché de l'élément territorial et, de ce fait, il ne nécessite pas la concentration d'une minorité en nombre substantiel dans une certaine zone. Par conséquent, il a un potentiel d'application plus important que le modèle d'autonomie territoriale. Néanmoins, à certains égards, il requiert un certain degré de concentration des membres d'une minorité dans certaines zones, ou dans l'ensemble du pays pour des motifs de faisabilité pratique. Ainsi, une autonomie pour les questions d'éducation sera difficile à mettre en place si la minorité est à ce point dispersée dans le pays, qu'il est impossible de disposer de suffisamment d'enseignants et d'élèves pour ouvrir des établissements d'enseignement minoritaire.

En outre, on s'est interrogé sur le fait de savoir dans quelle mesure l'autonomie personnelle pouvait être réconciliée avec les concepts d'uniformité de l'administration et d'homogénéité des niveaux de vie.[106] Cette observation souligne, notamment, les possibles contradictions avec une forme de gouvernement.

En outre, deux problèmes fondamentaux sont liés au concept. Tout d'abord, des précautions doivent être prises, de manière à ce que l'autonomie personnelle ne conduise pas à la désintégration de la minorité concernée. En particulier, dans la mesure où des compétences propres sont reconnues à une minorité en matière éducative, il existe un risque d'encourager les différences en termes de qualification, plutôt que de promouvoir les identités au sein d'un même système. Ainsi, la promotion de la langue minoritaire dans les écoles doit tenir compte de la nécessité d'acquérir également la maîtrise de la langue majoritaire. Sans au moins une langue commune, il sera difficile de garantir la possibilité d'une communication entre les différent groupes, comme composante essentielle de la vie politique de la société. Par conséquent, des dispositions doivent être adoptées afin de garantir l'égalité des qualifications obtenues dans le cadre de tout système éducatif existant dans le pays.

Deuxièmement, une question plus difficile se pose concernant le fait de savoir à qui s'applique l'autonomie personnelle. Il ressort clairement du droit international qu'il s'agit d'un choix individuel subjectif, que l'intéressé appartienne, ou non, à une minorité. Cette condition est également parfois considérée comme exigée par le droit constitutionnel national. Ainsi, en Autriche, un sondage visant à établir l'appartenance objective des personnes à une minorité nationale, ou toute demande d'une preuve de semblable appartenance serait regardée comme discriminatoire et considérée par conséquent comme inadmissible.[107]

---

[104] Cf. G. Nolte, „Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Ungarn", in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 501-536 (527).
[105] Cf. Loi sur l'autonomie des communautés nationales, Art. 1, 3, et Constitution de la république de Slovénie, Art. 64, traduction anglaise in : Conseil de l'Europe, supra note 19, 11, 13 (Slovénie).
[106] Oeter, supra note 3, 502.
[107] P. Pernthaler, „Modell einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten", *Europa Ethnica* 50 (1993) 24-37, à 26, avec des références à la jurisprudence autrichienne.

Par conséquent, une personne remplissant le critère objectif d'appartenance à une certaine minorité ne saurait être considérée comme appartenant à cette minorité si elle en décide autrement. De la sorte, l'organisation de l'autonomie personnelle reconnue à une minorité doit garantir le respect des choix individuels.

Pernthaler a suggéré qu'il était possible de résoudre cette difficulté en établissant une différence entre le droit de vote pour les organes représentatifs autonomes et l'appartenance à l'entité autonome. Selon cette approche, chaque membre de la minorité serait également automatiquement membre de l'entité autonome. Dans le même temps, le droit de vote pour les organes représentatifs de l'entité permet de garantir à chacun la liberté de professer son appartenance à une minorité. Les élections pourraient avoir lieu en même temps que les élections générales, des listes pour les instances autonomes étant distribuées à chaque électeur qui peut ainsi librement décider de professer son appartenance à une minorité en remplissant la liste électorale pour l'instance autonome.[108]

Toutefois, cette approche ne permet pas d'apporter une solution à deux problèmes. L'une de ces difficultés tient au fait que cette approche ne comporte aucune garantie contre un éventuel abus par les membres de la majorité de la possibilité de voter pour l'organe autonome. Compte tenu des tensions existant fréquemment entre la minorité et la majorité, il ne s'agit en rien d'une réserve formelle. L'autre problème tient au fait que la liberté de professer son appartenance à une minorité n'a de sens que si elle ne se limite pas à l'exercice de droits tels que le droit de vote, mais si elle implique également des devoirs incombant aux personnes appartenant à une minorité. Si un organe autonome est doté de pouvoirs susceptibles d'être exercés sur les personnes relevant de sa juridiction – par exemple, le droit de lever l'impôt – un mécanisme quelconque doit être adopté garantissant que nul susceptible d'appartenir à la communauté du fait de l'application d'un critère objectif n'est soumis contre sa volonté au pouvoir de l'instance autonome.

c) Autonomie fonctionnelle

Ce type d'autonomie concerne la dévolution de certains pouvoirs en matière de culture, d'éducation, de religion ou de médias aux organisations minoritaires constituées en tant que personnes morales de droit privé. A la différence de l'autonomie personnelle, tous les membres de la minorité ne sont pas soumis à l'organe bénéficiant de cette dévolution de pouvoirs, mais seulement ceux appartenant à une organisation minoritaire spécifique.

Ainsi, en Allemagne, l'Association scolaire danoise gère un certain nombre d'établissements d'enseignement à tous niveaux, qui peuvent être fréquentés par les enfants des membres de cette association. Ces établissements sont des établissements d'enseignement scolaires privés financés à la fois par l'Allemagne et par le Danemark; les examens sont reconnus aussi bien en Allemagne qu'au Danemark.[109]

Puisque l'assujettissement aux organes autonomes dans un système d'autonomie fonctionnelle dépend de la liberté de décision en matière d'adhésion, le problème de la soumission

[108] Ibid., p. 29 f. Oeter et Heintze acceptent la possibilité de mettre en œuvre cette approche, en alléguant qu'une différentiation est possible entre l'appartenance en droit à l'instance autonome et le fait d'être, de fait, intégré à ses activités en professant son appartenance à une minorité, cf. Oeter, supra note 3, 503 ; Heintze, supra note 86, 23.
[109] Cf. M.J. Hahn, „Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland", in : Frowein/Hofmann/Oeter, supra note 5, 62-107 (89 ff.).

involontaire ne se pose pas dans ce contexte. En outre, l'autonomie fonctionnelle constitue un moyen extrêmement souple de répondre à la demande émanant d'une minorité concernant la prise en charge par cette dernière de ses propres affaires. Elle permet également le pluralisme au sein de la minorité puisque, en ce qui concerne les opinions dissidentes, la possibilité demeure toujours de fonder de nouvelles organisations concurrentes.[110]

A l'inverse, l'applicabilité de ce concept peut être considérée comme étant limitée aux petits groupes minoritaires qui ne sont pas trop dispersés et aux situations présentant un faible risque de conflit.[111] Dans les situations de forte tension, ou si un groupe minoritaire important est impliqué, il ne sera sans doute pas suffisant de doter les organisations privées des minorités de certain pouvoirs. De surcroît, ce type de solutions exige des garanties en termes de procédure, afin de faire en sorte que l'autonomie ne soit pas accordée ou retirée au gré des circonstances changeantes de la vie politique.

3. Systèmes fédéraux

Alors que l'autonomie vise à permettre l'autodétermination d'une minorité par la dévolution de pouvoirs législatifs et exécutifs dans des domaines d'une importance cruciale pour l'identité de la minorité, les entités d'un système fédéral sont également intégrées dans le fonctionnement de l'Etat central, en particulier par une chambre du parlement destinée aux représentants des Etats. Les Etats disposant généralement de pouvoirs de participation considérables en matière de prise de décision à l'échelon fédéral, le fonctionnement d'un système fédéral nécessite que toutes les entités travaillent ensemble à un objectif commun et qu'elles soient prêtes à des compromis les unes vis-à-vis des autres. Le critère fondamental permettant de différencier les diverses formes de systèmes fédéraux dans la perspective de l'intégration des minorités réside dans la question de savoir si les frontières ont, ou non, été tracées en fonction de limites ethniques, linguistiques ou religieuses.

Les structures territoriales et constitutionnelles d'une fédération peuvent être adaptées à la répartition des groupes ethniques, linguistiques ou religieux, de sorte que les entités ethniques, linguistiques ou religieuses constituent également des entités politiques.[112] Ainsi, la Belgique est-elle divisée en trois régions (la Wallonie, la Flandre et la région de Bruxelles-capitale), dont deux ont été définies en fonction de critères linguistiques (la région de Wallonie pour les francophones et les germanophones, la région de Flandre pour les populations néerlandophones).[113]

La confédération helvétique a adopté une approche différente, caractérisée par la présence de diverses identités linguistiques et culturelles entre les groupes, mais par une délimitation des ensembles politiques en fonction de facteurs historiques. Les « Cantons » suisses constituent une structure de petites unités avec une identité politique qui n'est pas définie de manière prédominante par les aspects linguistiques ou ethniques. En conséquence, chaque groupe peut être majoritaire dans certains Cantons tout en étant minoritaire dans d'autres. Concrètement, les

[110] Brems, supra note 95, 132.
[111] Ibid.
[112] Ibid., 149.
[113] La Belgique s'est dotée de dispositions constitutionnelles complexes prévoyant des procédures de prise de décision différentes pour les parties francophone et néerlandophone. En particulier, l'Art. 138 de la Constitution autorise une délégation de pouvoirs du Conseil de la communauté francophone au Conseil et gouvernement régional de Wallonie, ainsi qu'au conseil régional de Bruxelles-capitale et à son comité exécutif. Il n'existe aucune disposition similaire pour la partie flamande du pays.

lignes de fracture entre les coalitions et lors des conflits transcendent fréquemment les frontières linguistiques.[114]

Il serait toutefois trompeur d'ignorer que ces constructions de cantons bi- ou multilingues peuvent nécessiter des mesures complexes afin de préserver la « paix linguistique » entre les différents groupes. En particulier, non seulement les groupes minoritaires dans un canton, mais également ceux qui sont majoritaires dans certains cantons tout en étant minoritaires au niveau fédéral, doivent être protégés de manière adéquate contre le risque de perte de leur position de majorité linguistique.

Un équilibre a été trouvé à cet égard dans la nouvelle Constitution suisse qui reconnaît, d'une part, un droit individuel à la libre utilisation des langues (Art. 18), et qui, d'autre part, contraint les Cantons à respecter les groupes linguistiques *traditionnellement dominants* (Art. 70 para. 2).[115] De même, le Tribunal fédéral suisse avait-il déjà jugé depuis bien longtemps que la libre utilisation des langues pouvait être limitée sur la base de l'obligation incombant aux cantons de protéger l'homogénéité de leur composition linguistique *traditionnelle*,[116] par exemple, par l'adoption d'une langue majoritaire destinée à être utilisée dans les tribunaux.[117]

Selon le modèle classique du fédéralisme, les compétences sont égales entre l'ensemble des Etats d'une fédération. Il est néanmoins possible de s'interroger sur le fait de savoir si cela est nécessaire. Si la situation le requiert, en particulier, s'il existe des régions délimitées sur des bases historiques traditionnellement habitées par une certaine minorité, un « fédéralisme asymétrique »[118] peut constituer une solution viable. Par conséquent, les Etats peuvent se voir reconnaître par l'Etat central plus de pouvoirs et une indépendance accrue par rapport aux autres membres d'une fédération.

E. OBSERVATIONS CONCLUSIVES

Ainsi que l'analyse des dispositions destinées à assurer la participation des minorités dans différent Etats européens l'a montré, des mesures très diverses ont été adoptées à cette fin. D'évidence, il n'est pas possible d'identifier une norme européenne commune au regard des mesures spécifiques adoptées dans les différents domaines. Néanmoins, la majorité des Etats mettent en œuvre des mesures spéciales conçues dans le but spécifique de faciliter la prise en compte des intérêts des minorités dans le processus politique.
Compte tenu du fait que cette approche est adoptée par la plupart des Etats européens et qu'elle est requise par un certain nombre de documents internationaux sur la protection des minorités,

[114] Oeter, supra note 3, 520.
[115] Cf. M. Kayser / D. Richter, „Die neue schweizerische Bundesverfassung", *ZaöRV* 59 (1999), 985-1063 (1005 f.).
[116] Schweizerisches Bundesgericht, BGE 106 Ia 299 (302 f.).
[117] Ibid., 305. Le Tribunal a jugé que compte tenu d'une proportion de 23 % de population germanophone par rapport à l'ensemble de la population d'une unité administrative, et compte-tenu du fait que les germanophones ne sont majoritaires dans aucune des communes, le fait que le français soit la seule langue officielle susceptible d'être utilisée devant un tribunal était toujours conforme à la constitution. Le Tribunal a néanmoins reconnu qu'il s'agissait là d'un cas limite ne préjugeant pas de la question portant sur le fait de savoir si ces proportions pouvaient justifier une limitation de l'utilisation des langues dans les établissements scolaires, au profit du français, cf. *ibid*, 305 f.
[118] Le système espagnol des « Comunidades Autónomas » a été baptisé « fédéralisme asymétrique » par J.J. Gonzáles Encinar, « Ein asymetrischer Bundesstaat », in : D. Nohlen / J.J. Gonzáles Encinar (ed.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Opladen, 1992, 217 ff.

l'adoption de mesures de quelque nature que ce soit pour la promotion de la participation des minorités peut être considérée comme constituant une norme commune.

Il existe un certain nombre d'exemples d'Etats qui ont opté pour une approche différente en ne permettant pas la création d'organisations et de partis représentant les minorités. L'idée sous-jacente à cette approche paraît être que les conflits peuvent être prévenus de manière plus satisfaisante et l'intégration mise en œuvre de manière plus efficace en l'absence de forum pour la création d'une volonté politique propre à une minorité ethnique ou autre. Même si cette situation peut être idéalement le résultat d'un système intégrant l'ensemble des groupes de la société, le fait de savoir si la prohibition des organisations et des partis minoritaires constitue, dans cette perspective, une solution appropriée, demeure douteux du point de vue politique. Il est clair cependant qu'en vertu du droit international, les interdictions de ce type ne sont admissibles que dans des conditions extrêmement rigoureuses.

Compte tenu de la très grande variété des mesures adoptées dans le but de faciliter la participation politique des minorités, il est possible de s'interroger sur le fait de savoir si des observations générales peuvent être formulées concernant les facteurs déterminant le choix.

Ainsi que nous l'avons vu, le droit international ne comporte que peu de recommandations en la matière, encore qu'il tende à encourager les mesures privilégiant les minorités dans le processus politique. Il constitue plutôt un cadre général dans le domaine de la protection des droits de l'Homme qui, dans certains cas, peut apporter des limitations importantes au pouvoir discrétionnaire des Etats en matière de gestion des problèmes des minorités, en particulier en ce qui concerne les possibles interférences avec les droits fondamentaux.

En plus de la protection des droits individuels, le droit constitutionnel national peut également jouer un certain rôle. Il peut imposer un certain nombre de limitations quant à la portée possible des mesures de promotion de la participation des minorités. Par exemple, le principe d'égalité des voix rend la justification de la différenciation entre les conditions imposées aux partis « ordinaires », par comparaison à celles appliquées aux partis minoritaires, plus difficiles. D'autre part, l'adoption de principes constitutionnels, tels que la reconnaissance des minorités, ainsi que de leur droit à la préservation de leur identité, peuvent empiéter sur l'acceptation générale de mesures anti-discriminatoires en faveur des minorités. Par contraste, si la constitution insiste sur l'idée d'un peuple unique dans un pays donné, il sera difficile de trouver une justification à la différenciation en faveur des groupes minoritaires.

Les facteurs décisifs pour le choix de certaines mesures sont la taille des groupes minoritaires, ainsi que la répartition géographique de ses membres. Concernant les procédures électorales, ces facteurs jouent un rôle concernant la mesure dans laquelle des dispositions privilégiées doivent être adoptées. Encore une fois, le droit constitutionnel national entre en ligne de compte. En particulier, le système électoral généralement choisi dans un Etat – représentation proportionnelle ou scrutin majoritaire – impose des critères différents lors de l'adoption de mesures destinées à faciliter la représentation des minorités.

La taille et la répartition d'une minorité jouent également un rôle essentiel dans le choix entre différentes formes d'autonomie. Lorsque l'autonomie territoriale nécessite une concentration élevée de membres des minorités dans une partie substantielle du pays, l'autonomie personnelle et fonctionnelle peut nécessiter une concentration minimale dans certaines zones pour des raisons pratiques.

Toutefois, ces facteurs mis à part, le choix entre différentes mesures visant à promouvoir la représentation des minorités dans la vie politique d'un pays est principalement une question de volonté politique discrétionnaire. En particulier, les mesures adoptées pour la représentation des intérêts des minorités au niveau gouvernemental, par exemple, par le biais de ministères spécialisés dans les questions liées aux minorités, ainsi que de mesures plus informelles, telles que les tables rondes, ne paraissent pas présenter quelques caractéristiques spécifiques que ce soit au regard des facteurs déterminant un choix particulier. En ce qui concerne une représentation plus formalisée par le biais des élections et la dévolution de compétence aux entités minoritaires, les approches existantes vont de la simple ignorance jusqu'à une très large autonomie dépendant évidemment de la volonté politique de la majorité dans un pays donné, plutôt que des besoins inhérents à la situation spécifique d'une minorité. Néanmoins, dans la perspective de la prévention ou de la résolution des conflits liés à la situation des minorités, il est clair qu'une participation équitable des minorités dans le cadre du processus politique est une question essentielle à laquelle il est impératif d'accorder une grande attention.