

# LE DROIT DE PARTICIPATION DES MINORITÉS À LA VIE DE L'ÉTAT : EXEMPLES DE SOLUTIONS INTÉGRATIVES ET AUTONOMISTES

Ingride Roy\*

*El resum és al final de l'article.*

*Resumen al final del artículo.*

*The abstract can be found at the end of the article.*

Depuis le début des années 90, plusieurs instruments internationaux ont mis l'accent non seulement sur la « protection » des minorités, mais également sur la nécessité d'assurer leur « participation » à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État dans lequel elles vivent. Le présent texte examine différents types de solutions « intégratives » et « autonomistes » choisies par certains États pour mettre en oeuvre, dans leur ordre juridique interne, ce « droit de participation ».

Les solutions « intégratives » assurent aux minorités une représentation au sein même des institutions de l'État, que ce soit au sein des organes législatifs, de l'administration publique ou de l'ordre juridique. Les solutions « autonomistes » permettent aux minorités de participer, en marge des institutions étatiques, à la vie de l'État en mettant en place des instruments qui opèrent un nouvel aménagement des structures et des pouvoirs. Dans ces cas, la création d'institutions minoritaires de dialogue ou l'octroi d'une forme ou d'une autre d'autonomie territoriale (régionale ou locale) ou personnelle (sectorielle ou à vocation générale) peut être envisagé.

Mots-clés : minorités ; droit de participation ; droit international ; diversité ; mesures étatiques.

---

\* Ingride Roy est avocate et travaille dans les domaines du droit constitutionnel et des droits linguistiques depuis 1993. Elle est détentrice d'un doctorat en droit international (LL.D.) de l'Université d'Ottawa et d'un DEA en droit international de l'Université d'Aix-Marseille. Elle enseigne, à titre de chargée de cours, le droit constitutionnel et le droit international public à l'Université de Sherbrooke et à l'Université de Montréal et dirige un séminaire d'habiletés de juristes à l'Université de Montréal. Ce texte est un résumé de son livre paru en 2006 et cite en note 23 de la présente.

Article reçu le 11.12.2008. Évaluation : 15.06.2009. Date d'acceptation de la version finale : 21.08.2009.

## Sommaire

1. L'évolution du droit international à l'égard des minorités
  - A. Les droits de protection
  - B. Les droits de participation
2. Les mécanismes de mise en œuvre de ce « droit de participation » dans la pratique des états
  - A. Les solutions intégratives
  - B. Les solutions autonomistes
3. Conclusion

L'existence de groupes en situation minoritaire ou de minorités sur le territoire de la majorité des États constitue une réalité qui entraîne des problèmes auxquels la Communauté internationale et certaines communautés régionales ont tenté d'apporter des réponses. Ces réponses ont d'abord mis l'accent sur la « protection » des minorités et de leurs membres. Toutefois, certains instruments internationaux adoptés depuis le début des années 90<sup>1</sup> confirment le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de « protection » des minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses vers la reconnaissance d'un véritable droit collectif de « participation » à la vie de l'État. En effet, il devient de plus en plus évident que pour assurer la survie des identités, éviter le repli identitaire et conserver la richesse de la diversité des identités, il faut plus qu'une reconnaissance de l'existence des groupes minoritaires et plus que des mesures de protection. Il faut également pouvoir assurer la participation de ces groupes « à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État », car ils en font partie intégrante (I).

---

1. Notamment dans : 1) la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nations Unies*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 467/135 du 18 décembre 1992, dans CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, vol. 1 (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New York et Genève, 1994, 976 pages, p. 140-144.; 2) la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*, 10 novembre 1994, dans A. FENET, G. KOUBI, i SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p. 836-394; 3) Le *Document de clôture de la réunion de Vienne de l'OSCE de 1989*, dans A. FENET, G. KOUBI, i SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p. 396-399 et 4) le *Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990*, dans A. FENET, G. KOUBI, i SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p. 399-403.

La pratique des États confirme également cette évolution. En effet, certains États ont choisi de mettre en place, dans leur ordre juridique interne, des mécanismes normatifs visant à mettre en œuvre, du moins en partie, ce « droit de participation » en émergence. Les solutions normatives choisies ne sont toutefois pas uniformes et aucun mécanisme mis en place par les États n'est encore suffisant, à lui seul, pour répondre à toutes les facettes de ce « droit de participation ». En attendant de trouver un État exemplaire dans ce domaine, il est intéressant d'examiner les différents types de solutions choisies par ces États car celles-ci pourraient être une source d'inspiration pour aider tous les États à trouver de nouveaux modes d'organisation qui leur permettent de répondre aux problèmes minoritaires présents sur leur territoire (II).

## 1. L'évolution du droit international à l'égard des minorités

Les minorités, mais surtout leurs membres, ont bénéficié d'une reconnaissance et de la protection de certains de leurs droits dès l'adoption du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>2</sup> en 1966. Toutefois, ces droits tenaient dans le seul article 27 du *Pacte* et n'étaient pas encore très élaborés.

---

2. Article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, volume 1 (première partie), Instrument universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp. 20 à 40. Pour plus de détails sur la portée de cette disposition et l'interprétation de son libellé par les auteurs, voir notamment : *Étude du professeur Francesco Capotorti sur l'application des principes énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/384/rev.; F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Étude préparée pour le compte de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Nations Unies, New-York, 1991, 119 pages; *Observation générale du Comité des droits de l'Homme n° 23 (50) (art.27)*, CCPP/C/21.Rev/Add.5, 26 avril 1994, A/49/40, 1994, vol. I, Annexe V, par. 6.1; A. FENET, « Mutations internationales et protection des minorités », in A. FENET et C. HUY THUAN, *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, PUF, 1994, 199 pages, p. 49-66.; S. PIERRÉ-CAPS, *La Multination : l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Jacob, 1995, 337 pages, p. 170-171; P. THORNBERRY, « Self-determination, Minorities, Human Rights : A Review of International Instruments », *ICLQ*, vol. 38, 1989, p. 881; S. KARAGIANNIS, « La protection des langues minoritaires au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RTDH*, 1994, p. 208 ; J. PEJIC, « Minority Rights in International Law », *HRQ*, 1997, 666-685, p. 669; F. BENOIT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 22; R. CHOLEWINSKI, « State Duty Towards Ethnic Minorities : Positive or Negative », *HRQ*, 1988, p. 344-371; J. PACKER, « Les Nations Unies et la protection des minorités pendant les États d'urgence: les droits intangibles des minorités », in D. PRÉMONT, C. STENERSEN et I. OSEREDEZUKI, *Droits intangibles et États d'exception*, Édition Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 477-499, pages 481-482 et I.O. BOKATOLA, *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Édition Bruylant, Bruxelles, 1992, 308 pages, p. 212 et 213.

rés. La question de la protection des minorités a refait surface à la fin des années 80 lors de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du Bloc Soviétique. De nombreux instruments internationaux ont alors été élaborés dans le cadre de *l'Organisation des Nations Unies (ONU)*<sup>3</sup>, du *Conseil de l'Europe*<sup>4</sup>, de la *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)* (devenue ensuite *l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)*)<sup>5</sup> et de

3. *Déclaration des Nations Unies relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992, précitée*, note 1. Pour plus de détails sur cet instruments, voir notamment: A. EIDE, *Commentaire sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Sous-Commission des droits de l'homme, 27 avril 2000, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.; E.I. DAES, «The United Nations Declaration on Minority Rights : Necessary, Urgent and Overdue », (1995) *IGY* 91 ainsi que I.O. BOKATOLA, « La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » (1993) *RGDIP* 745-766.

4. *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, précitée*, note 1 ; *Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 8 février 1991, in *RUDH*, 1991, vol. 3, no. 5, pp. 189-192, *Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1<sup>er</sup> février 1993, in *RUDH*, 1993, vol. 5, no. 5-6, pp. 189-191; *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 5 novembre 1992, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 370-385.; *Recommandation 1203 relative aux tsiganes en Europe, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2 février 1993*, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 439-443. Pour plus de détails sur la portée de ces instruments, voir notamment: *Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1995, par. 13, p. 23 et par. 31, p. 25.; H. KLEBES, «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», *RTDH*, 1997, p. 205-227.; P. KOVÁCS, «Le rôle de la jurisprudence et de la soft law dans l'élaboration des instruments de protection des minorités au Conseil de l'Europe (notes sur certaines tendances de la codification de la protection des minorités au Conseil de l'Europe)», in *Les hommes et l'environnement, Mélanges en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Éditions Frison-Roche, 1998, p. 189-206, aux pages 203 à 205; E. DECAUX, «Le Jus Cogens, faiblesse d'une idée-force?», *L'Observateur des Nations Unies*, n° 3, 1997, p. 13-20. ; P. KOVÁCS, « La protection des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités ? : Quelques considérations sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *RGDIP*, 1993, p. 411-418.

5. *Document de clôture de la Réunion de Copenhague de 1990, précitée*, note 1; *Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990* in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 403-404.; *Rapport de la Réunion d'expert de la CSCE sur les minorités nationales de Genève de 1991*, in <http://www.osce.org/docs/french/expertotherf.htm>.; *Texte d'Helsinki de 1992*, in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 404-411; *Recommandation de la Haye concernant les droits des minorités nationales en matière d'éducation de 1996*; *Recommandation d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales de 1998* et; *Recommandation de LUND concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique de 1999*. Le texte de ces trois recommandations se retrouvent sur le site : <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations>. Pour plus de détails sur la portée de ces instruments, voir notamment: J.D. VIGNY, «Le Document de la Réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/Introduction et Commentaires», *RUDH*, vol. 2, n° 9, 22 octobre 1990, p. 309. ; E. DECAUX, «Le contrôle international», in E. DECAUX et A. PELLET, *op. cit.*, note 215, p. 115-137, page 117; J. HELGESEN, «The protection of minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) : A

la *Communauté européenne / Union européenne*<sup>6</sup> pour définir le cadre minimal de la protection des minorités. Parallèlement à l'adoption de ces instruments, la Communauté internationale a exprimé le désir de développer un droit plus spécifique pour un type de minorité, c'est-à-dire les populations autochtones, et des instruments internationaux ont alors été élaborés en ce sens dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (ci-après OIT)<sup>7</sup> et dans le cadre de l'ONU<sup>8</sup>. Deux Groupes de travail (l'un sur les minorités et l'autre sur les populations autochtones) ont également été créés au sein des Nations Unies pour examiner les moyens de promouvoir et de protéger les droits des minorités énoncés dans les instruments élaborés par cette organisation universelle. Enfin, deux rapporteurs spéciaux (l'un pour les minorités et l'autre pour les autochtones) ont été nommés pour examiner des situations problématiques dans des pays en particulier.

Finalement, les règles applicables au « Droit des minorités » se retrouvent aujourd'hui définies dans deux types d'instruments dévolus, de façon distincte, aux « minorités » et aux « populations autochtones ». Ces instruments ont mis principalement l'accent sur la protection des groupes et de leurs membres. Toutefois, ils ont également offert des indices permettant d'envisager l'évolution de l'actuel régime international de protection des minorités vers la reconnaissance d'un droit complémentaire de plus grande portée et plus dynamique, tel qu'un droit de participation des minorités à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique de l'État dans lequel elles vivent. En d'autres termes, ils ont envisagé la possibilité que les minorités, non seulement à titre individuel, mais également en tant que groupe, prennent part aux décisions qui concernent divers sujets qui relèvent de la vie en société.

---

note on the Helsinki Document 1993 », in J. PACKER et K. MYNNTTI, *The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe*, Abó, Institute for human Rights / Akademi University, 1993, p. 15-22.

6. *Résolution KILLILEA sur les minorités linguistiques et culturelles*, Communautés européennes, Parlement européen, 9 février 1994, in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 411-415; *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique*, Communautés européennes, Conseil des ministres, 16 décembre 1991, in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op. cit.*, note 1, pp. 438-439.

7. *Convention no. 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, Organisation internationale du travail (OIT), adoptée le 27 juin 1989 et entrée en vigueur le 5 septembre 1991, in CENTRE DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 1, pp. 486-501.

8. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, A/RES/61/295, adoptée le 13 septembre 2007.

De façon générale, les instruments internationaux relatifs aux minorités confèrent deux obligations générales aux États : 1) l'obligation de protéger l'existence et l'identité des minorités;<sup>9</sup> et 2) l'obligation de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité et à assurer son développement<sup>10</sup>. Ces instruments internationaux ont, par ailleurs, précisés des mesures plus spécifiques que les États devaient adopter pour mettre en œuvre ces obligations. Ces mesures varient d'un texte à l'autre, mais nous pouvons les regrouper en deux catégories selon le type de droits qu'elles visent à accorder aux minorités: les droits de « protection » et les droits de « participation ».

### A. Les droits de « protection »

Essentiellement, les dispositions prévues par les instruments internationaux prévoient plus particulièrement l'adoption de mesures législatives ou autres visant à permettre aux personnes appartenant aux minorités ou aux minorités elles-mêmes selon le cas :

- D'utiliser leur propre langue en privé et en public dans des secteurs particuliers : devant les assemblées législatives, devant les tribunaux, dans leurs communications avec l'administration publique, etc.;
- D'apprendre leur langue maternelle; et
- De recevoir une instruction dans leur langue.

Nous pouvons ranger ces mesures dans la première catégorie qui vise à assurer des droits de « protection ». Ces droits servent principalement à protéger les minorités et leurs membres contre l'assimilation et à protéger l'identité des minorités en permettant à ces dernières d'exprimer leurs particularités ou leurs coutumes<sup>11</sup>, mais ils peuvent également faciliter une meilleure intégration des minorités<sup>12</sup>, corriger des injustices passées<sup>13</sup> ou compenser des inéga-

---

9. Voir notamment l'article 1 de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies*; l'article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*; le par. 19 du *Document de clôture de la réunion de Vienne de l'OSCE de 1989*; et le par. 33 du *Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990*, tous précités, note 1.

10. *Ibid.*

11. Par exemple, l'allocation de ressources à des organismes ou regroupements culturels de la minorité.

12. Par exemple, la dispense de services gouvernementaux dans la langue de la minorité.

13. Par exemple, l'octroi de droits de chasse et de pêche à certaines minorités et notamment à des minorités autochtones.

lités sociales ou économiques<sup>14</sup>. Ces droits de protection peuvent être des droits purement individuels. Ils peuvent être également des droits individuels « à dimension collective » c'est-à-dire qu'ils sont accordés à des individus membres des minorités, mais s'exercent par plusieurs individus ensemble.

À titre d'exemple, le droit accordé aux membres des minorités d'obtenir des services gouvernementaux locaux ou nationaux dans leur langue<sup>15</sup>; le droit pour les membres des minorités à l'enseignement dans leur langue dans des classes ou des écoles subventionnées par l'État<sup>16</sup> de même que le droit pour les membres de minorités de bénéficier de l'application d'un régime civil particulier; correspondent à des « droits de protection à dimension collective ».

---

14. Par exemple, l'octroi de droits spéciaux en matière de logement, de services de santé ou de travail pour des minorités nomades comme les Roms.

15. Plusieurs États prévoient des mesures dans ce domaine, notamment le Canada, la Hongrie, la Finlande, la Suisse, la Norvège et, dans une certaine mesure, l'Allemagne. Au Canada, le public a en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, le droit de communiquer et d'obtenir des services dans l'une ou l'autre langue officielle de son choix avec les institutions fédérales lorsqu'il existe une demande importante ou que la vocation du bureau le justifie selon le *Règlement sur les langues officielles- communication avec le public et prestation des services*, DORS/92-48. En Hongrie, l'art. 51 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques* garantit le droit pour le public de communiquer avec l'État central dans sa langue. En Finlande, l'art. 17 de la *Loi sur les langues de janvier 2004* accorde le droit à toute personne d'employer l'une des deux langues officielles, finnoise ou suédoise, dans ses rapports avec toutes les autorités de l'État dans les municipalités où les minorités représentent au moins 8% de la population. Cette disposition accorde également le droit pour toute personne d'obtenir les expéditions la concernant dans sa langue dans ces mêmes municipalités. En Norvège, le public peut communiquer dans l'une des deux variantes linguistiques avec les institutions de l'État en vertu de la *Loi du 11 avril 1980, no. 5 sur l'usage des langues dans les services publics*. Enfin, il est possible d'obtenir des services administratifs en sorabe dans les districts bilingues reconnus de l'État de saxes en Allemagne suivant la *Loi sur les Sorabes de Saxes du 20 janvier 1999*. Pour les deux derniers exemples, voir notamment : J. LECLERC, «Norvège» et «Land de Saxes», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, en ligne : [http://www.tlfq.ulaval.ca].

16. Certains États ont mis en place ce type de mesures qui a été encouragé notamment dans les *Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation de 1995*, *précité*, note 5. Par exemple, pour des classes ou écoles linguistiques: en Albanie s'il y a un minimum de 20 élèves qui le demandent; en Roumanie et en Slovaquie pour certaines minorités; en Pologne s'il y a un nombre suffisant, bien que dans les faits, il n'y ait pas d'école, mais uniquement des classes compte tenu que les minorités sont trop dispersées. Idem pour la République tchèque au primaire; en Allemagne pour les sorabes du Land de saxe; en Estonie, en Grèce pour les six premières années; en Finlande selon les minorités; au Frioul-Vénétie-Julienne en Italie selon les provinces; au Val d'Aoste en Italie pour certaines minorités ou pour un certain nombre d'heures; en Croatie dans certaines zones s'il y a un nombre suffisant; au Canada s'il y a un nombre suffisant; en Hongrie s'il y a un minimum de huit enfants. Autres exemples, pour des classes ou écoles linguistiques ou religieuses: dans la République du Monténégro pour certaines minorités reconnues et s'il y a un minimum de 10 élèves qui le demandent; en Afrique du Sud lorsqu'il est raisonnablement réalisable. Pour plus de détails, voir notamment le rapport du Haut-Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE, *précité*, note 5 ainsi que le site de ces différents pays dans J. LECLERC in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.

Enfin, ces droits de protection peuvent être véritablement « collectifs », c'est-à-dire qu'ils sont accordés à des groupes en particulier. Ainsi, le droit accordé aux minorités de créer leur propre association culturelle<sup>17</sup> et d'obtenir de la part de l'État un financement pour leurs activités<sup>18</sup> de même que le droit des minorités à une juste part des subventions publiques ou de l'exploitation de certaines ressources économiques<sup>19</sup> correspondent à ce type de droits collectifs de protection.

## B. Les droits de « participation »

Les instruments internationaux prévoient également l'adoption de mesures législatives ou autres visant notamment :

- À assurer que les personnes appartenant aux minorités puissent prendre une part effective aux décisions qui les concernent ou qui concernent les régions où elles vivent<sup>20</sup>;

---

17. C'est le cas dans de nombreux États et notamment en Hongrie et en Croatie. En effet, en Hongrie, le par. 18(3) de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques* accorde le droit aux communautés minoritaires de créer notamment leur propre réseau d'établissements culturels. En Croatie, le par. 15(1) de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales de 2002* précise le droit pour les membres des minorités nationales de fonder des associations ou autres institutions notamment culturelles.

18. À titre d'exemple, en Ukraine, l'art. 16 de la *Loi sur les minorités nationales* prévoit des crédits spéciaux pour le développement des minorités.

19. Ce peut-être par le biais de droits fonciers ou de droits sur les ressources naturelles. À titre d'exemples, au Canada, la *Loi sur les indiens* accorde aux bandes indiennes certains droits d'usage, d'accès et de possession exclusives des terres. Au surplus, la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* accorde un droit de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources ainsi que le droit de participer à la prise de décision concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources notamment au large des côtes aux Inuit du Nunavut. Par ailleurs, au Nicaragua, l'art. 5 de la *Loi sur la réforme partielle de la Constitution de 1995* précise que l'État reconnaît "l'existence des peuples indigènes, qui jouissent des droits, devoirs et des garanties consignés dans la Constitution, et spécialement ceux de maintenir et de développer leur identité (...) Ainsi que de maintenir les formes communales de propriété de leurs terres ainsi que la jouissance, l'utilisation et le bénéfice de ces dernières, le tout conformément à la loi (...)". De même, en Bolivie, l'art. 171 de la *Constitution bolivienne* précise que "sont reconnus, respectés et protégés, dans le cadre de la loi, les droits sociaux, économiques et culturels des peuples indigènes qui habitent le territoire national, spécialement ceux relatifs à leurs terres communautaires d'origine, en garantissant l'utilisation et l'usage soutenu des ressources naturelles, leur identité, valeurs, langues, coutumes et institutions. Pour plus de détails sur ces exemples, voir notamment : S. GRAMMOND, *Aménager la coexistence : Les peuples autochtones et le droit canadien*, Cowensville et Bruxelles, Les Éditions, Yvon Blais inc. et les Éditions Bruylant, Collection « Droits, Territoires, Cultures », 2003, 470 pages, p. 146-176 ainsi que J. LECLERC, « Nicaragua » et « Bolivie », in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.

20. Par. 2(3) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques*,



- À assurer la participation des personnes appartenant aux minorités à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique<sup>21</sup>;
- À assurer leur pleine participation au progrès et au développement économique de leur pays<sup>22</sup>.

Or, nous pouvons ranger ces mesures dans la seconde catégorie qui vise à assurer un droit de « participation » aux minorités. Ces droits servent principalement d'instruments aux minorités pour faciliter leur participation à différentes facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, économique, politique ou sociale et leur donnent voix au chapitre à différents niveaux locaux, régionaux ou nationaux. Cette participation permet aux membres des minorités de faire valoir les intérêts et valeurs de leur groupe pour exercer le plus d'influence possible sur les décisions nationales, régionales et locales afin qu'elles tiennent compte des besoins du groupe. Ces droits visent également à intégrer la diversité au sein de l'État et à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise, jusqu'à ce jour, pas la seule majorité. En d'autres termes, ces droits rendent possible la participation des différents groupes à un nouveau processus de construction national au sein des États sans mettre en danger leur identité et constituent un moyen d'assurer la coexistence pacifique au sein des États<sup>23</sup>. Ainsi, ces « droits de participation » ne

---

*religieuses et linguistique des Nation Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités, toutes deux précitées*, note 1.

21. Par. 2(2) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités et par. 33 et 35 du Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990, tous précités*, note 1.

22. Par. 4(5) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies, précitée*, note 1.

23. Pour plus de détails sur la justification possible à ces droits de « participation » ou le fondement théorique de ces droits ainsi que le débat qui entoure la question des droits collectifs, voir notamment: I. ROY, *Vers un droit de participation des minorités à la vie de l'État ? Évolution du droit international et pratique des États*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2006, 460 pages, p. 324 à 384.; W. KYMLICKA, «Le nouveau débat sur les droits des minorités», in I. SCHULTE-TENCKHOFF, *Altiérité et Droit: contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2002, 416 pages; W. KYMLICKA, « Les droits des minorités et le multiculturalisme : l'évolution du débat anglo-américain », in W. KYMLICKA et S. MESURE, *Les identités culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 422 pages.; W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship : a Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, New-York, Toronto, Oxford, 1995, 280 pages, traduction de l'anglais par P. SAVIDAN, *La Citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Éditions La Découverte, Éditions Boréal, Cap Saint-Ignace, 2001, 357 pages; P. FOUCHER, « Le droit et les langues en contact : Du droit linguistique aux droits des minorités linguistiques », in A. BOUDREAU, *L'Écologie des langues*, L'Harmattan, Paris, 2002, 326 pages, p. 43-68; W. KYM-

sont pas à dimension collective, mais véritablement « collectifs ». En d'autres mots, pour se réaliser, ils doivent être octroyés à des groupes.

Il est vrai que les instruments internationaux dont nous traitons accordent un droit de participation à diverses facettes de la vie de l'État aux « personnes appartenant à une minorité », donc à des individus<sup>24</sup>. Toutefois, l'interprétation de ce droit en corrélation avec les obligations plus générales conférées aux États dans ces mêmes instruments « d'assurer la protection de l'existence et de l'identité des minorités » et « de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité », laisse sous-entendre que le droit de participations devrait également être considéré non seulement en tant que droit individuel, mais également en tant que droit collectif de la minorité<sup>25</sup>. C'est d'ailleurs de cette façon que les instruments internationaux relatifs aux populations autochtones envisagent la « participation » de ce type de minorité pour assurer leur survie<sup>26</sup>.

---

LICKA, *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, 2000, 383 pages.; M. McDONALD, « The Forest in the Trees : Collective Rights as Basic Rights », in G. LAFRANCE, *Éthique et droits fondamentaux*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, Paris, Londres, 322 pages, p. 230-263.; J. RAZ, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1986, 435 pages; W. KYMLICKA, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989, 280 pages.; Y.M. DONDEERS, « Towards a Right to Cultural Identity ? », *Intersentia, School of Human Right Research Series*, volume 15, Antwerpen, Oxford, New-York, 2002, 404 pages; M. SEYMOUR, « L'individualisme moral contre les droits collectifs des peuples », *Cahier virtuel de l'Université de Montréal*, in site [http://pages.infinet.net/mseymour/fr-frame/f\_cahiers.html], 1-27; L. GREEN, « Internal Minorities and their Rights », in J. BAKER, *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 1994, 217 pages, p. 101-117; D.G. RHÉAUME, « The Constitutional Protection of Language : Survival or Security ? », in D. SCHNEIDERMAN, *Language and the State : The Law and Politics of Identity/Langue et État : Droit, politique et identité*, Acte de la deuxième conférence sur les affaires constitutionnelles du Centre d'études constitutionnelles de l'Université d'Alberta, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1991, 547 pages.; D. G. RHEAUME, « Justice Between Cultures : Autonomy and the Protection of Cultural Affiliation », *University of British Columbia Law Review*, 1995, 116-141, p. 129-130; M. SEYMOUR, « La Multination peut-elle admettre les droits collectifs des peuples ? », in M. SEYMOUR, *États-nations, multinationations et organisations supra-nationales*, dans le cadre du Colloque du Treizième entretien de Jacques-Cartier, Liber, Montréal, 2002, 499 pages, p. 131-152.

24. Voir notamment : l'article 3 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1; l'article 35 du *Document de Copenhague*, précité, note 1 ainsi que l'article 15 de la *Convention-cadre*, précitée, note 1.

25. Voir notamment : l'article 1 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1; l'article 33 du *Document de Copenhague*, précité, note 1; l'article 5 de la *Convention-cadre*, précitée, note 1 ainsi que la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, précitée, note 5.

26. Voir notamment la *Convention no. 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, précitée, note 10 ainsi que le *Projet de Déclaration universelle sur les populations autochtones*, précité, note 7.

En effet, une participation « collective » est essentielle non seulement pour le développement et l'épanouissement des minorités, mais pour la survie de leur identité et de leur culture. En d'autres mots, cette identité ne pourra être préservée que si la langue, la culture et la religion des minorités peuvent se développer dans des conditions similaires à celles de la majorité, ce qui implique au moins un certain contrôle sur les décisions qui intéressent plus particulièrement leur groupe. Or, comment peut-on assurer à une personne appartenant à une minorité un droit de participation effective à la vie de l'État sur des questions qui intéressent son groupe si l'on ne reconnaît pas à ce groupe le même droit ? À notre avis, pour que cette participation soit réellement « effective » sur les questions qui intéressent le groupe, elle nécessite que les droits accordés aient un certains poids non seulement quantitatif (plusieurs droits de personnes pris individuellement, réunis), mais également qualitatif, c'est-à-dire qui permette à ces personnes de se concerter et de revendiquer sur un pied d'égalité avec la majorité, ce qui est le mieux pour leur groupe puisqu'il s'agit justement de questions qui intéressent le « groupe » et non seulement de questions qui intéressent les personnes appartenant à ce groupe prises individuellement. Cette participation doit également être effective non seulement sur les questions qui intéressent uniquement le groupe, mais également sur les questions qui intéressent l'État dans son ensemble, car les minorités en font partie intégrante.

Lors du Séminaire d'experts organisé par le *European Center for Minority Issues* à Flensburg en Allemagne en 1999 intitulé : « Vers une participation effective des minorités », les participants ont dressé, à l'intention du *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies*, une liste de propositions visant à répondre aux besoins et aspirations des minorités à participer à la vie publique de leur État (ci-après les « *Propositions de Flensburg* »)<sup>27</sup>. Ces propositions ont également précisé que cette participation des minorités devait contribuer à la réalisation de divers objectifs et notamment à :

- « Intégrer tous les groupes en tant que composants essentiels de sociétés pacifiques, démocratiques et pluralistes;
- Canaliser le besoin et le désir des groupes minoritaires de conserver et de développer leur identité et leurs caractéristiques propres;

---

27. EUROPEAN CENTER FOR MINORITY ISSUES, *Propositions du Séminaire « Vers une participation effective des minorités »*, Flensburg, Allemagne, 30 avril au 2 mai 1999, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4, 21 avril 1999, 7 pages, par. 4 à 8.

- Veiller à l'égalité entre tous les individus et groupes d'une société, garantissant ainsi l'accès aux ressources de manière non discriminatoire;
- Veiller à l'harmonie et à la stabilité à l'intérieur des frontières de l'État et au-delà, en particulier entre États « apparentés »;
- Contribuer au respect et à la promotion des normes relatives aux droits de l'homme énoncées dans les instruments régionaux et internationaux, en particulier sur la base de la non-discrimination;
- Mettre en place des moyens de consultations entre les minorités et le gouvernement ainsi que les moyens de régler les différends; et
- Maintenir la diversité en tant que condition de stabilité dynamique de la société. »

En septembre 1999, la *Fondation pour les relations interethniques du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE* a, lui aussi, élaboré des recommandations visant à encourager et à faciliter l'adoption, par les États, de mesures concrètes propres à assurer une participation effective des minorités à la vie publique et visant du même coup à prévenir les conflits. Ces recommandations sont mieux connues sous le nom de « *Recommandations de Lund*<sup>28</sup> ».

L'*Institut Max-Planck*, de son côté, a fait, dans le cadre de son étude de mars 2001 intitulée « Participation des minorités aux processus de prise de décision », un inventaire de certaines mesures qui ont été utilisées par les pays européens pour faciliter la participation des minorités<sup>29</sup>. Enfin, le professeur Tom Hadden a également dressé ce genre d'inventaire pour le *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies* en avril 2001 dans son Document de travail intitulé: « *Integrative Approaches to the Accommodation of Minorities* » où il cite en exemple plus de 47 États dans le monde<sup>30</sup>.

Il se dégage de ces travaux des exemples fort intéressants qui démontrent que la Communauté internationale est prête à encourager les États à adopter des

---

28. FONDATION POUR LES RELATIONS INTERETHNIQUES et INSTITUT RAOUL WALLENBERG DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT HUMANITAIRE DE L'UNIVERSITÉ DE LUND, *Recommandations de Lund sur la Participation Effective des Minorités Nationales à la Vie Publique*, précitées, note 5.

29. INSTITUT MAX-PLANK, *La participation des minorités aux processus de prise de décision*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6, 30 mars 2001, 33 pages.

30. HADDEN, (T.), *Integrative approaches to the Accommodation of Minorities*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6, 25 April 2001, 21 pages.

mesures visant à assurer la participation effective non seulement des membres appartenant à une minorité, mais à assurer la participation effective des minorités de façon collective.

Ce droit de participation en émergence présente, selon les indices offerts par les instruments internationaux étudiés, au moins quatre caractéristiques<sup>31</sup>.

- Il est tout d'abord un droit étendu puisqu'il vise la participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique.
- Il est, en même temps, un droit à « contenu variable » adaptable aux diverses situations minoritaires puisqu'il envisage la participation des minorités à différents niveaux (local, régional ou national) suivant différents degrés (consultatif ou décisionnel) et selon diverses formes (intégratives ou autonomistes).
- Ce droit est également limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit de sorte qu'il ne peut être mis en œuvre sans respecter un minimum de conditions et de limites acceptables dans le cadre d'un État libéral démocratique.
- Enfin, il est compatible avec la souveraineté de l'État puisqu'il se réalise à l'intérieur de l'État.

Cela dit, les divers instruments internationaux reconnaissent qu'il n'existe pas un seul moyen de mettre en œuvre de « droit de participation » et, en ce sens, ils ne dictent pas une façon de faire aux États. Ils laissent plutôt le choix aux États d'adopter les mécanismes qui conviennent le mieux aux situations minoritaires particulières qui se présentent chez eux<sup>32</sup>.

## 2. Les mécanismes de mise en œuvre de ce « droit de participation » dans la pratique des états

Dans la pratique des États, nous constatons, à ce jour, que tous les États ont adopté, consciemment ou non et officiellement ou non, une ou plusieurs politiques sur leur territoire concernant leurs minorités. Il est vrai que certains États ont opté pour des politiques d'assimilation ou de non-intervention à

---

31. Pour plus de détails, voir notamment: I. ROY, *op. cit.*, note 23.

32. *Ibid.*

l'égard de leurs minorités qui ne permettent pas de rencontrer les exigences du droit international des minorités. Toutefois, la majorité des États a choisi de mettre en place des politiques qui s'insèrent dans le cadre de la philosophie du droit international des minorités visant à assurer la **protection** des minorités.

Par ailleurs, un certain nombre d'États ont choisi d'adopter des mesures, plus ou moins développées, accordant à une ou quelques-unes de leurs minorités la possibilité de **participer**, du moins en partie, à la vie culturelle, sociale, économique ou politique de l'État. Ces mesures ne sont toutefois pas uniformes. Elles constituent des exemples qui permettent d'illustrer la diversité des solutions possibles de mise en œuvre de ce droit de participation. Par ailleurs, aucune des solutions puisées dans la pratique des États n'est encore complète. Aucune ne peut, à elle seule, répondre à toutes les facettes de ce « droit de participation ». C'est plutôt la combinaison de plusieurs mesures qui permettra à un État, en définitive, d'assurer la participation de leur minorités à toutes les facettes de la vie de l'État. Le défi pour chaque État est donc de mettre en place, pour la situation qui prévaut sur son territoire, la meilleure combinaison de mesures possibles qui permettent aux minorités de participer non pas à une ou quelques-unes, mais idéalement à toutes les sphères de la vie de l'état. En attendant de trouver un État exemplaire dans ce domaine, il est intéressant de faire une typologie des différentes solutions « intégratives » et « autonomistes » qui peuvent être utilisés et qui ont été mises en place à ce jour par certains États.

### A. Les solutions « intégratives »

Les solutions intégratives sont celles qui permettent aux minorités, dans une plus ou moins grande mesure, de participer à la vie publique en leur assurant une représentation au sein même des institutions de l'État, que ce soit au sein de l'administration publique ou de l'ordre juridique ou encore au sein des organes législatifs.

#### *a) La représentation des minorités au sein de l'administration publique et de l'ordre juridique*

La représentation des minorités peut être assurée **au sein de l'administration publique et de l'ordre juridique** lorsque des règles officielles (prévues dans des lois, règlements ou autres) assurent une participation équitable des mino-

rités, par exemple, au sein même du Cabinet<sup>33</sup>, à des postes clés du gouvernement<sup>34</sup> ou lorsque des responsabilités ministérielles importantes sont dévolues à des représentants des minorités<sup>35</sup> telle que la responsabilité d'un ministère spécialisé dans les affaires des minorités<sup>36</sup>. Le fait d'assurer une telle participation au niveau exécutif laisse transparaître la volonté d'un gouvernement de faire une place aux minorités et de partager, dans une certaine mesure, le pouvoir étatique.

De même, pour s'assurer que les intérêts des minorités soient pris en compte de façon efficace dans le fonctionnement de tous les jours des institutions gouvernementales et pour assurer une mise en œuvre des diverses législations qui tiennent compte de la présence de minorités sur le territoire, certains États ont jugé nécessaire d'assurer une participation équitable au sein de la fonction publique<sup>37</sup> et au sein de l'appareil judiciaire ou, du moins, de réserver certains sièges pour les minorités au sein des tribunaux<sup>38</sup>.

---

33. C'est d'ailleurs une des mesures que propose les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local).

34. Tel que le président de la Chambre, le président ou vice-président de certaines commissions. C'est notamment le cas en Chine, alors que l'article 113 de la *Constitution chinoise* prévoit l'inclusion de citoyens de nationalité exerçant l'autonomie régionale au sein du *Comité du Congrès des peuples* de cette région autonome. L'article 114, quant à lui, prévoit la présence de citoyens de la nationalité exerçant l'autonomie régionale au sein de l'administration de cette région autonome. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *Appendix to Working Paper (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.9*, p. 15 et 16.

35. Et non pas uniquement les plus petits ministères.

36. C'est notamment le cas en Estonie et aux Territoires du Nord-Ouest au Canada.

37. La participation équitable au sein de la fonction publique a été proposée comme mesure permettant d'assurer une participation effective des minorités à la vie publique dans les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local). L'Institut Max Plank a également retenu cette solution. Voir: INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 28, p. 19. À titre d'exemple d'États qui ont prévu des mesures de ce genre, notons le Canada (alinéa 39(1)b) de la *Loi sur les langues officielles*). En Italie, l'article 89 du *Statut du Trentin-Haut-Adige* prévoit, par ailleurs, que les postes de l'administration publique de la province de Bolzano doivent être attribués en fonction du pourcentage de population des trois groupes linguistiques présents, à savoir italien, allemand et ladin. C'est ce que l'on appelle le système de la «proporzionale». Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : G. POGGESHI, « Les solutions institutionnelles pour la protection des minorités linguistiques en Italie » dans N. LEVRAT, *Minorités et organisation de l'État, Quatrième colloque international du centre international de la common law en français*, Éditions Bruylant, 1998, 678 pages.

38. La nécessité de réserver certains postes aux minorités au sein de l'appareil judiciaire et notamment au sein de la Cour suprême ou de la Cour constitutionnelle, a été mentionnée dans les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local). À titre d'exemple d'États qui ont prévu des mesures de ce genre, notons la Belgique et le Canada. En Belgique, des mesures additionnelles ont été prévues pour assurer une représentation proportionnelle des groupes francophones et néerlandais au sein de l'ordre juridique (*Lois coordonnées sur l'emploi des*

Bien sûr, les règles régissant cette participation équitable ne sont pas les mêmes pour toutes les institutions nationales et surtout pour tous les bureaux de ces institutions. L'application de ces règles ne donne pas toujours un résultat mathématique nécessairement conforme aux statistiques. Les États peuvent, par exemple, prévoir certaines exceptions à ces règles pour tenir compte de la situation géographique des minorités, de l'emplacement des bureaux<sup>39</sup>, de l'importance que représentent, pour un service de l'État en particulier, les affaires des minorités<sup>40</sup>, etc. Cette participation équitable est souvent accompagnée de mesures permettant d'assurer une égalité d'accès à l'emploi dans le secteur public et une égalité d'accès aux nominations judiciaires<sup>41</sup>. Cet accès à l'emploi vise non seulement l'entrée au sein de la fonction publique pour un poste donné, mais également l'avancement et les possibilités de carrières.

#### *b) La représentation des minorités au sein des organes législatifs*

La représentation des minorités au sein des organes législatifs peut être facilitée par le biais de règles électorales ou de mécanismes décisionnels particuliers. La pratique des États donne quelques exemples en ce sens.

---

*langues en matière judiciaire du 15 juin 1935*). Au Canada, l'article 6 de la *Loi sur la Cour suprême du Canada* prévoit qu'au moins trois juges sur les neuf juges de cette Cour doivent provenir du Québec. Voir : *Loi sur la Cour Suprême*, S.R., ch. S-19.

39. Par exemple, la règle de la participation équitable au Canada reconnaît que des situations ou circonstances particulières peuvent entraîner un écart par rapport aux statistiques. L'alinéa 39(1)b) de la *Loi sur les langues officielles*, prévoit que le mandat des institutions, le public qu'elles desservent et leur emplacement peuvent influencer sur la participation effective.

40. Par exemple, en Belgique, les emplois dans la fonction publique sont classés dans deux cadres linguistiques, l'un français et l'autre néerlandais. La répartition des postes ou emplois entre les différents cadres est déterminée par le roi pour chaque service central en tenant compte, à chaque degré de hiérarchie, de l'importance que représente pour chaque service les affaires se rapportant aux régions de langue française et néerlandaise. Lorsqu'il s'agit de combler un poste rattaché à un cadre linguistique francophone, on choisit parmi les agents inscrits sur le rôle linguistique francophone et lorsqu'il s'agit de combler un poste rattaché à un cadre linguistique néerlandais, on choisit parmi les agents inscrits sur le rôle linguistique néerlandais. En effet, les *Lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative*, prévoient que tous les agents sont inscrits soit sur le rôle linguistique francophone, soit sur le rôle linguistique néerlandais, en fonction de la langue dans laquelle ils ont participé au concours de recrutement. Ce système d'attribution des postes en fonction des deux rôles linguistiques ne permet pas une véritable participation équitable des membres appartenant à toutes les communautés en Belgique, puisqu'il ne tient pas compte notamment des agents germanophones. Ceux-ci doivent se rattacher, au bout du compte, soit au rôle linguistique français, soit au rôle linguistique néerlandais. Pour plus de détails, voir notamment : P. DEBRUYCKER et al., « Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale », dans N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 204 et 205.

41. Les *Propositions de Flensburg* mentionnent expressément cette nécessité d'assurer une égalité d'accès à l'emploi dans la fonction publique. Voir : *Propositions de Flensburg*, *op. cit.*, note 27, par. 11. À titre d'exemple, notons le Canada qui prévoit ce genre de mesure (alinéa 39(1)a) de la *LLO*.



i) Les règles électorales

Dans les États où la formation de partis politiques de minorités est possible (soit parce que l'État a reconnu spécifiquement le droit à la formation de partis politiques de minorités<sup>42</sup>, soit parce que l'État a reconnu la liberté d'association sans restriction), l'octroi de **privilèges directs ou indirects** à ces partis peut favoriser une telle représentation des minorités. Par exemple, un tel résultat peut être obtenu par l'octroi des privilèges suivants:

- 1) *La réduction des obligations en matière d'inscription*<sup>43</sup> pour qu'un parti puisse prendre part à une élection, notamment en réduisant ou supprimant le nombre d'appuis d'électeurs requis pour pouvoir se présenter aux élections<sup>44</sup>.
- 2) *La réduction des coûts d'enregistrement pour les partis représentant une minorité ou le financement privilégié de ces partis*, notamment en accordant, contrairement aux autres partis, un financement public même si la représentation d'un parti est limitée à une ou quelques régions et non au niveau national<sup>45</sup> ou encore en leur permettant de bénéficier de financements étrangers, contrairement aux autres partis<sup>46</sup>.
- 3) *L'instauration d'un système électoral qui tienne compte de la situation particulière des minorités au sein de l'État*. Dans certains cas, la règle du scrutin majoritaire<sup>47</sup> ou d'un scrutin mixte répondra aux besoins (par exemple, si les mi-

---

42. À titre d'exemple, l'art. 44-1 de la *Constitution slovaque* prévoit que "les citoyens appartenant aux minorités nationales ou aux groupes ethniques dans la République de Slovaquie se voient garantir (...) le droit (...) de s'associer dans des sociétés nationales". De même, l'art. 64 de la *Constitution slovène*, prévoit spécifiquement le droit d'association aux minorités. Pour plus de détails, voir notamment : S. PIERRE-CAPS, "Minorités et États en Europe de l'Est", dans N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37.

43. C'est une mesure que l'Institut Max-Planck a retenu dans son Étude, *op. cit.*, note 29, p. 10 et 11.

44. À titre d'exemple, on a supprimé cette exigence pour la minorité allemande au Danemark. Voir à ce sujet : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de prise de décision*, document du Conseil de l'Europe no. DH-MIN (99) 2 prov., p. 33.

45. Par exemple, le droit italien du financement des partis offre une telle possibilité. Pour plus de détails, voir: INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 12.

46. En effet, une exception en faveur des minorités est prévue à cet égard dans la Loi allemande sur les partis telle que modifiée en 1994. Pour plus de détails, voir: INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 12. Voir également: OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, OSCE, *Guideline to assist national minority participation in the Electoral process*, Warsaw, January 2001, 45 pages, p. 11.

47. Par exemple, en Albanie, ce système est utilisé et bénéficie à la minorité grecque concentrée dans le sud du pays. Au Canada, ce système bénéficie à la population francophone du Québec. En Italie, il bénéficie à la population francophone du Val d'Aoste et à la population allemande de la province de Bolzano. Pour plus de détails, voir: OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 46.

norités sont géographiquement concentrées), alors que dans d'autres cas, la règle de la représentation proportionnelle combinée à une suppression ou à un abaissement du seuil de représentation nécessaire pour les partis de minorités sera préférable<sup>48</sup> (par exemple, si les minorités sont plutôt dispersées sur le territoire).

4) *La réalisation d'une délimitation des circonscriptions électorales qui assure une représentation équitable des minorités<sup>49</sup> ou même favorable aux minorités au besoin<sup>50</sup>.*

Cela dit, peu de textes constitutionnels accordent spécifiquement aux minorités, en tant que groupe, un droit de représentation au sein des organes législatifs de l'État ou, de façon plus générale, un droit exprès de participation aux affaires publiques<sup>51</sup>. Par contre, plusieurs États accordent implicitement ce droit par le biais de leur système électoral et des dispositions législatives et réglementaires applicables. En effet, certains États prévoient des mesures accordant des **privileges directs ou indirects aux minorités**<sup>52</sup> de manière à favoriser leur représentation au sein des organes législatifs sans égard à l'existence ou non d'un parti spécifique d'une minorité notamment *en réservant un nombre ou un pourcentage de sièges aux membres de la minorité*<sup>53</sup>, *soit dans la Constitution*<sup>54</sup>, *soit dans la Loi électorale*<sup>55</sup>, *soit dans tout autre document*<sup>56</sup>.

---

48. Les *Recommandations de Lund* ont identifié ces deux possibilités, alors que les *Propositions de Flensburg* semblent avoir identifié uniquement celle de la représentation proportionnelle comme mesure pour assurer la participation des minorités, tout en indiquant qu'elle pouvait être «une» solution. Pour plus de détails, voir: *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 5, par. 9 et 13 et note explicative en pages 27 et 28; *Propositions de Flensburg, op. cit.*, note 27, par. 9.

49. C'est en ces termes, «qui assure une participation équitable», qu'était formulée la recommandation en regard de la délimitation des circonscriptions électorales dans les *Recommandations de Lund* ainsi que dans les *Propositions de Flensburg*. Voir : *Propositions de Flensburg, op. cit.*, note 27, par. 18 ; *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 5, par. 10 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local).

50. L'Institut Max-Planck vient à la conclusion qu'une délimitation favorable doit être effectuée dans certaines circonstances de manière à assurer une représentation des minorités. En effet, il est essentiel de ne pas découper les circonscriptions de manière à désavantager les minorités et à diluer leurs membres dans plusieurs circonscriptions. En d'autres termes, il faut éviter de faire plusieurs circonscriptions juxtaposées dans lesquelles les membres d'une minorité sont minoritaires, alors qu'on pourrait créer au moins une circonscription, dans une zone donnée, dans laquelle les membres de la minorité pourraient être majoritaires. Voir : INSTITUT MAX-PLANCK, *op. cit.*, note 29, p. 11 et 12.

51. Les Constitutions de la Slovaquie et de la Slovénie prévoient expressément ce droit aux minorités. Pour plus de détails, voir notamment : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 42.

52. Il importe de préciser que, tout comme en ce qui concerne les privilèges directs et indirects accordés en faveur des partis des minorités, ces privilèges directs ou indirects accordés en faveur des membres des minorités eux-mêmes pourraient ne pas être suffisants, dans certaines circonstances, pour favoriser la représentation des minorités.

53. C'est une mesure que les experts du Séminaire de Flensburg de même que la Fondation du

Certains États réservent ces sièges à une minorité donnée uniquement dans l'éventualité où aucun candidat du parti de cette minorité n'aurait été élu<sup>57</sup>, alors que d'autres États réservent ces sièges indépendamment du résultat des élections des candidats de tous les partis. Les États réservent un nombre ou un pourcentage de sièges pour chaque minorité spécifiée, alors que d'autres le font pour l'ensemble des minorités sur le territoire. Dans ce dernier cas, un même siège sera disponible pour plusieurs minorités réduites en nombre<sup>58</sup>. Ainsi, une minorité en bénéficiera pour un mandat donné, alors qu'une autre minorité pourra en bénéficier durant le mandat suivant. Certains États établissent également un seuil pour permettre à une minorité d'avoir un siège réservé. Par exemple, il faudra que les membres de la minorité représentent 5 %

---

Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE ont recommandée dans leurs documents respectifs. Voir : *Propositions de Flensburg, op. cit.*, note 26, par. 9 ; *Recommandation de Lund, op. cit.*, note 5, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local). C'est aussi une mesure que l'Institut Max-Planck a retenue dans son Étude. INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 9 et 10. Plusieurs États prévoient ce genre de mesure, notamment : le Venezuela pour certains groupes autochtones, la Chine pour certaines minorités, le Liban de façon égale entre les chrétiens et les musulmans, la Roumanie pour la minorité hongroise et pour d'autres minorités nationales, Taiwan pour certains groupes autochtones, l'Éthiopie pour certaines minorités, l'Inde pour certaines tribus et certaines castes et pour certaines minorités religieuses, la Jordanie pour certaines minorités religieuses et pour les Bédouins, le Niger pour certains groupes autochtones et la minorité musulmane, le Pakistan pour certaines minorités religieuses et la Slovénie pour certaines minorités nationales. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 10 à 13.

54. La Constitution peut prévoir expressément un nombre ou un pourcentage de sièges ou encore une disposition plus générale stipulant la nécessité de réserver un nombre approprié de sièges pour les minorités. Selon Stéphane Pierré-Caps, il serait toujours préférable que les États prévoient ce genre de mesure dans la Constitution, plutôt que dans une simple loi électorale. Pour plus de détails à ce sujet, voir : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 42, p. 106. À titre d'exemple, les Constitutions roumaine, croate et slovène prévoient des dispositions expresses, alors que les Constitutions vénézuélienne et chinoise prévoient plutôt une disposition plus générale. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 10 et 11.

55. Par exemple, en Pologne, ce genre de mesure est plutôt prévu à l'article 5 de la *Loi sur les élections parlementaires* qui exempte les partis de minorités nationales de certaines conditions. Voir : *Loi sur les élections parlementaires du 28 mai 1993*, citée en anglais dans l'affaire *Gorzelić* et al. c. Pologne, Cour européenne des droits de l'homme, dossier no. 44158/98, décision du 20 décembre 2001.

56. Par exemple ce genre de mesure était prévu dans une entente non écrite de 1943, mieux connue sous le nom de «pacte national» au Liban avant que l'*Entente de Taef* de 1989 ne vienne prévoir un Parlement à composition à moitié chrétienne et moitié musulmane. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 11 ainsi que OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND THE HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 46, p. 20.

57. Par exemple, l'article 59(2) de la *Constitution roumaine* précise cette condition.

58. Par exemple, à la Chambre des représentants croates, un siège est réservé aux minorités tchèques et slovaques et un autre est réservé aux minorités ruthène, ukrainienne, allemande et autrichienne. Voir à ce sujet : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questionnaires sur la participation des minorités aux processus de décision* Document du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, note 44, p. 5.

de la population pour pouvoir bénéficier du privilège d'avoir un siège réservé<sup>59</sup>.

Par ailleurs, les sièges réservés peuvent être obtenus de différentes façons. Ils peuvent tout d'abord être obtenus **par élection directe** de la part des membres de la minorité lors des élections générales. Cette dernière hypothèse suppose toutefois l'utilisation d'une liste électorale séparée pour les membres de la minorité<sup>60</sup>. Elle suppose également que les électeurs devront déclarer leur appartenance à une minorité lors de leur inscription sur les listes électorales afin de pouvoir participer à cette élection du ou des représentants de la minorité<sup>61</sup>. À cet égard, rappelons qu'il appartient à chacun de décider librement de son appartenance à une minorité. Toute disposition qui serait contraire à cette liberté violerait, par exemple, l'article 3 de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* et le paragraphe 3(1) de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*<sup>62</sup>.

Ces sièges pourraient également être obtenus par **désignation** ou **nomination** (par le gouvernement élu, le chef de l'État ou une autre entité) d'un représentant d'une minorité à partir de la ou des listes de chaque parti identifiant les candidats de chaque minorité<sup>63</sup> ou encore parmi les candidats non

---

59. Par exemple en Croatie, une minorité de plus de 8 % de la population est en droit de revendiquer une représentation proportionnelle au Parlement. Toutes les minorités au-dessus de ce seuil se répartissent un nombre global de cinq sièges. Voir à ce sujet : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 10.

60. C'est le cas notamment en Slovaquie, en Nouvelle-Zélande, au Pakistan, en Roumanie, à Taiwan, aux Îles Fidji et Samoa. Pour plus de détails, voir : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 9 ainsi que T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 13 et 14.

61. Dans certains cas, les États pourraient prévoir un système combiné, c'est-à-dire prévoir une liste électorale pour les sièges à être comblés suivant le vote de la majorité, une liste pour les sièges devant être comblés par le vote des minorités correspondant à cette liste et une troisième liste commune pour un nombre de sièges déterminés à être comblés par le vote de la population dans son ensemble sans distinction quant à l'origine ethnique, linguistique, religieuse ou nationale. C'est le cas, par exemple, aux îles Fidji où, sur les 71 sièges de la Chambre des représentants, 43 sont réservés spécifiquement pour trois groupes ethniques (Fidjiens, Indiens et Rotumans), trois sont réservés à ceux qui ne sont pas membres de ces trois groupes ethniques et 25 sont réservés pour un vote de la part de tous les électeurs. Ainsi, il y a quatre listes électorales séparées pour les 46 premiers sièges et une liste électorale commune pour les 25 derniers sièges. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p.13 et 14.

62. *Déclaration concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1 et *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, précitée, note 1.

63. C'est le cas notamment en Inde et en Éthiopie. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 30, par. 20 et T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 12.

élus<sup>64</sup>. Dans ce dernier cas, les sièges réservés pourraient ne pas l'être spécifiquement pour une minorité, mais les règles relatives à ces nominations pourraient exiger qu'elles tiennent compte des caractéristiques linguistiques, ethniques, religieuses ou nationales des candidats et viser à assurer un équilibre ou une participation équitable de toute la composition ethnique, linguistique, religieuse et nationale de la population de l'État en question. Enfin, ces sièges pourraient être obtenus par **délégation** d'élus au niveau régional ou local ou autrement<sup>65</sup>.

Finalement, il importe de noter que certains États fédéraux pourraient choisir de réserver certains sièges au sein de leur Deuxième Chambre pour assurer spécifiquement une représentation des minorités au sein d'un organe législatif de l'État<sup>66</sup>.

## ii) Les mécanismes décisionnels

Même si le système électoral mis en place par un État permet, d'une manière ou d'une autre, la représentation spécifique de minorités au sein des organes législatifs, ceci ne veut pas dire que les représentants des minorités auront les pouvoirs suffisants pour effectivement et réellement prendre part, dans les faits, aux décisions les concernant et à la « vie de l'État ». Leurs pouvoirs peuvent être renforcés par un certain nombre de mesures visant les mécanismes décisionnels applicables au sein des organes législatifs.

---

64. C'est notamment le cas à l'Île Maurice où le système électoral prévoit que l'Assemblée nationale est constituée de 70 membres, dont 62 sont élus au vote majoritaire et huit sont désignés par la Commission électorale parmi les candidats non élus. Ce système est communément appelé le système des « meilleurs perdants » et leur nomination doit tenir compte de facteurs ethniques et linguistiques. En fait, ce système vise à « garantir un équilibre interne, étant donné la composition ethnique et linguistique de la population du pays ». Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 11; ainsi que GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS, *Examen des solutions possibles aux problèmes intéressant les minorités, y compris la promotion et la compréhension mutuelle entre les minorités et les gouvernements et entre les minorités elles-mêmes - Rapport faisant suite à la visite du Groupe de Travail à Maurice (7-10 septembre 2001)*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub2/AC.5/2002, p. 4 et 9.

65. C'est le cas notamment en Afrique du Sud où des élus régionaux sont désignés (10 par province) pour siéger au Conseil national des provinces. Pour plus de détails, voir notamment : D. DARBON, *Unity in our diversity : la protection des minorités occultée en Afrique du Sud*, dans N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 453 à 461.

66. À titre d'exemple, il est intéressant d'examiner le Sénat au Canada où les règles relatives à la représentation régionale permettent d'assurer une représentation des francophones du Québec au Sénat. Toutefois, ces règles ne permettent pas réellement d'assurer une représentation des francophones hors Québec à cette même Chambre. Pour plus de détails, voir notamment : Y. FONTAINE, « Les institutions fédérales du Canada et les groupes minoritaires », dans N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 519.

Ainsi, certains États ont jugé nécessaire de reconnaître aux représentants des minorités des droits spéciaux en ce qui concerne spécifiquement les questions relatives aux minorités, tels qu'un droit d'initiative législative<sup>67</sup>, un droit de *veto* pour les projets de loi ou pour certains articles de projets de loi touchant aux minorités<sup>68</sup>, des règles spéciales de vote pour l'adoption de projets de loi touchant aux minorités<sup>69</sup>, un droit de suspendre le processus législatif pour faire prendre conscience de certains dangers et pour forcer la réflexion<sup>70</sup>, des

67. À titre d'exemple, en **Croatie**, l'article 20 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales* prévoit que les *Conseils des minorités nationales* au sein des pouvoirs locaux et régionaux ont le droit de proposer aux instances locales ou régionales, le cas échéant, des mesures concernant la protection et l'épanouissement des minorités nationales, y compris la proposition de projets de lois ou de règlements sur « toute question qui pourrait avoir une signification particulière pour les minorités ». Pour plus de détails, voir: *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, précitée*, note 60. Par ailleurs, il est intéressant de noter que des experts, dans leurs *Propositions de Flensburg*, ont d'ailleurs recommandé l'adoption de ce type de mécanisme, alors que l'Institut Max-Planck mentionne également cette possibilité dans son rapport. Pour plus de détails, voir notamment : *Propositions de Flensburg, op. cit.*, note 27, par. 13; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 14.

68. À titre d'exemple, en **Hongrie**, les Conseils minoritaires communaux et les Conseils minoritaires locaux peuvent, en vertu de l'article 29 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques*, imposer un *veto* à un arrêté municipal concernant l'enseignement public local, les médias locaux, le maintien des traditions et de la culture locale et l'utilisation de la langue qui touche la population minoritaire. Ils peuvent également, toujours en vertu de l'article 29 de la *Loi*, imposer leur *veto* lors de la nomination des responsables des institutions minoritaires ainsi que lors des décisions touchant la formation des personnes appartenant aux minorités. Les *Conseils minoritaires nationaux* peuvent, quant à eux, en vertu de l'article 38 de la *Loi*, imposer leur *veto* à l'égard de la législation sur la conservation et le maintien des habitats historiques et à l'égard de l'élaboration du tronc commun du programme d'enseignement des minorités à l'exception de l'enseignement supérieur. Pour plus de détails, voir la *Loi sur les minorités nationales et ethniques*. Autre exemple, en **Afrique du Sud**, les minorités bénéficient également d'un *veto* dès lors que des questions « fondamentales », telles que la modification de la *Constitution* ou de la *Charte des droits et libertés*, sont en jeu. Pour plus de détails, voir notamment: D. DARBON, *loc. cit.*, note 65, p. 456. Il est intéressant de noter également que des experts, dans leur *Propositions de Flensburg*, ont d'ailleurs recommandé l'adoption de ce type de mécanisme, alors que l'Institut Max-Planck mentionne également cette possibilité dans son rapport. Pour plus de détails, voir notamment : *Propositions de Flensburg, op. cit.*, note 27, par. 9 et 13; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 14.

69. À titre d'exemple, l'*Accord du Vendredi Saint sur l'Irlande du Nord* exige l'accord d'une majorité qualifiée de 60 % des voix sur les questions « importantes » avec un minimum de 40 % des votants de chaque bloc « unioniste » et « républicain ». Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 14 ; Autre exemple, la *Constitution de l'Afrique du Sud, précitée*, note 55, prévoit également des règles de majorité différenciée en fonction des communautés sur certaines questions. Pour plus de détails, voir notamment : D. DARBON, *loc. cit.*, note 65, p. 456. Autre exemple, au niveau local ou régional en Italie dans la région du Trentin-Haut-Adige et la province de Bolzano où toutes les lois doivent recueillir la majorité des suffrages de chaque groupe linguistique. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 14.

70. Par exemple, la procédure de la « sonnette d'alarme », en Belgique, prévoit qu'une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique et introduite après le débat du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que la disposition d'un projet ou d'une proposition de loi sont de nature à porter gravement atteinte aux relations des commu-

règles spéciales de procédures d'arbitrage en ce qui concerne des questions touchant les minorités<sup>71</sup>, un droit de saisir la Cour constitutionnelle concernant certaines lois<sup>72</sup>, ou autres.

## B. Les solutions « autonomistes »

Les solutions autonomistes sont celles qui permettent aux minorités de participer, en marge des institutions étatiques, à une ou plusieurs facettes de la « vie de l'État » en mettant en place des instruments qui opèrent un nouvel aménagement des structures et des pouvoirs. Dans certains cas, ce nouvel aménagement peut permettre aux minorités de se regrouper sous formes d'entités propres qui assurent, d'une façon ou d'une autre, un dialogue avec le gouvernement.

Dans d'autres cas, ce nouvel aménagement peut également se réaliser, dans une plus grande mesure, par le biais d'une autonomie. Celle-ci permettra alors aux minorités de se regrouper sous forme d'une entité propre dotée de pouvoirs d'autogestion plus ou moins étendus et nécessitera un partage ou une décentralisation des pouvoirs sur une base territoriale ou personnelle.

### a) *Les institutions minoritaires de dialogue*

Plusieurs États ont choisi de faire participer les minorités à la vie publique par la voie du dialogue et de la consultation. Ils ont, en fait, permis à leurs minorités de se regrouper sous forme d'entités propres tout en mettant en place des mesures visant à leur accorder certains pouvoirs de nature consultative.

Ces entités propres portent différents noms : associations minoritaires, tables rondes, conseils consultatifs, comités de liaison, etc. Nous les désignons,

---

nautés. Dans ces cas, la procédure parlementaire est suspendue et déferée au Conseil des ministres qui doit donner son avis motivé sur la situation dans les 30 jours et inviter la Chambre à se prononcer sur cette question. Pour plus de détails, voir notamment : DE BRUYCKER et al., *loc. cit.*, note 40, p. 202 et 203.

71. À titre d'exemple, l'arbitrage est prévu en Italie dans la région italienne du Trentin-Haut-Adige et dans la province de Bolzano pour les lois budgétaires qui n'obtiennent pas la majorité des voix de la part de chaque groupe linguistique. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 14.

72. À titre d'exemple, notons que l'article 56 du *Statut régional du Trentin-Haut-Adige* en Italie accorde à la majorité de chaque groupe linguistique présent au Conseil provincial de Bolzano le pouvoir d'interjeter un recours devant la Cour constitutionnelle quand une loi, qui est censée nuire au groupe linguistique intéressé, a été approuvée par le Conseil régional ou par le Conseil provincial de Bolzano. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : G. POGGESHI, *loc. cit.*, note 37, p. 297-331, plus particulièrement à la page 327.

quant à nous, par l'expression « institutions minoritaires de dialogue ». Elles peuvent être permanentes ou ponctuelles et profiter à tous les types de minorités. Il semble même qu'elles pourraient être particulièrement utiles pour les groupes en situations minoritaires issus de l'immigration<sup>73</sup>.

Pour que les minorités puissent s'administrer elles-mêmes par le biais de ces institutions, elles doivent cependant être **composées de minorités et mises en place par elles**<sup>74</sup>, par opposition à d'autres entités ou comités consultatifs qui peuvent être formés par le gouvernement et où siègent certains représentants des minorités ou des personnes désignées par le gouvernement pour protéger les intérêts des minorités<sup>75</sup>. Il est vrai que la mise en place de ces autres types d'institutions de consultation est encouragée par les instruments internationaux<sup>76</sup> et qu'elles sont clairement utiles pour assurer la protection des minorités. Toutefois, ces institutions consultatives formées par le gouvernement ne permettent pas, contrairement aux institutions du même genre composées de minorités et mises en place par elles, d'assurer leur participation. En effet, les institutions formées par les gouvernements pour protéger les intérêts des minorités ne sont souvent composées qu'en partie de membres appartenant à la minorité.

La vocation des entités propres créées et mises en place par les minorités elles-mêmes, tout comme les autres types d'institutions de nature consultative, est d'assurer un dialogue avec le gouvernement sur les questions qui les intéressent. Elles ont pour mandat de transmettre leurs commentaires, leurs conseils

---

73. Le paragraphe 17 des *Propositions de Flensburg, précitées*, note 27, envisagent même expressément l'utilité de ce type de solution pour les minorités immigrantes.

74. C'est le cas notamment au Canada avec l'*Assemblée des Premières Nations* qui est composée uniquement de membres appartenant aux Premières Nations et qui a été créée par eux en tant qu'association sans but lucratif. Le mandat que cette Assemblée s'est donnée par sa Charte constitutive vise clairement le dialogue entre les différentes nations et avec l'État sur les questions qui les intéressent, notamment les droits territoriaux, l'éducation, l'environnement, la langue, la santé, etc. Pour plus de détails, voir notamment le site de l'*Assemblée des Premières Nations*, en ligne: [<http://www.apn.ca>].

75. C'est le cas notamment en Macédoine où l'État a prévu la mise en place d'un *Conseil pour les relations interethniques* élu par l'Assemblée législative. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 28, p. 75. C'est le cas également au Danemark où l'État a mis en place 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. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 76.

76. Notamment par le *Document du Sommet Helsinki de la CSCE/OSCE de 1992*, dans A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le Droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p. 404-411; ainsi que les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 12 et 13.



ou leurs recommandations en regard de divers projets gouvernementaux, projets de lois, plans d'action, projets de financement ou autres touchant aux questions qui intéressent les minorités ou qui peuvent avoir directement ou indirectement un impact sur elles. Dans certains cas, ce sont les minorités qui initieront le dialogue ou la consultation d'une façon plus ou moins formelle, alors que, dans d'autres cas, c'est le pouvoir public qui convoquera ces institutions de dialogue ou de consultation au besoin<sup>77</sup>. Parfois ces échanges se feront sur une base régulière, alors que dans d'autres cas, ils se feront de façon spécifique.

Ces dialogues ou consultations peuvent être plus ou moins encadrés par des dispositions réglementaires, législatives ou autres. La participation des minorités est nécessairement mieux assurée si ces institutions minoritaires de dialogue et de consultation sont formellement reconnues et dotées de pouvoirs de consultation précis prévus par la législation de l'État. À titre d'exemple, un État pourrait contraindre, par loi, un ministère chargé des questions minoritaires ou autres institutions de l'État à mettre en place des consultations régulières avec ces institutions minoritaires de dialogue ou de consultation<sup>78</sup> ou le contraindre à consulter ces institutions concernant certaines questions spécifiques<sup>79</sup>. Dans le

---

77. À titre d'exemple, des conférences avec les minorités sur l'application de la *Convention-cadre* et sur la *Charte européenne des langues régionales* ont été convoquées en Allemagne au milieu des années 90. Voir : *Convention -cadre, précitée*, note 1 et *Charte européenne des langues régionales, précitée*, note 4, p. 370-385. Pour plus de détails, voir notamment: CONSEIL DE L'EUROPE, *Réponses aux questions sur les formes de participation des minorités dans le processus de prise de décision*, Document du Conseil de l'Europe no. DH-MIN (99) 1 add., p. 4; ainsi que INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 21.

78. C'est le cas notamment en Norvège, en Suède et en Finlande, alors que les gouvernements ont mis en place un *Conseil de coopération sur les questions sami* qui organise des rencontres régulièrement avec le *Conseil Same nord* (institution minoritaire same internationale). Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 79.

79. C'est le cas, dans une certaine mesure, au Canada, alors que l'article 84 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que le Conseil du Trésor ou autre ministère fédéral désigné consulte les minorités sur les projets de règlements d'application de la loi, tout en lui laissant une certaine discrétion pour ce faire, car la consultation s'effectue «selon les circonstance et au moment opportun». Des consultations des minorités sont également prévues notamment au Guatemala, alors que l'article 70 de la *Constitution*, tel que révisée en 1999, précise l'obligation pour les autorités de consulter les populations autochtones en ce qui concerne les mesures administratives qui affectent leurs intérêts. D'autres mesures du genre sont prévues au Pays-Bas, alors que la loi prévoit l'obligation pour les ministères compétents de mettre en place des consultations régulières avec les ONG des minorités. Pour plus de détails en ce qui concerne ces mesures, voir notamment : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses au questionnaire sur la participation des minorités aux processus de prise de décision*, *op. cit.*, note 44, p. 69. Pour d'autres exemples, voir également: T. HADDEN, *op. cit.*, note 34, p. 16 et 17; *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 12 et 13; *Propositions de Flensburg*, *op. cit.*, note 27, par. 9, 12, 13 et 20 ; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 21 et 22.

même ordre d'idée, un État pourrait également exiger, comme condition à l'adoption et à la mise en œuvre de certaines lois, une consultation préalable de ces institutions minoritaires de dialogue ou de consultation.

Par ailleurs, plusieurs États d'une même région pourraient s'entendre pour prévoir de tels dialogues avec des institutions minoritaires composées de minorités présentes sur le territoire de chacun de ces États et mises en place par elles. Dans ces cas, les institutions minoritaires seront considérées comme des Organisations non gouvernementales internationales (ONG). C'est le cas notamment du *Conseil same nordique* qui rencontre, de façon régulière, les gouvernements de la Norvège, de la Suède et de la Finlande sur des questions qui intéressent chacun de ces États et qui peuvent avoir un impact direct ou indirect sur la minorité same<sup>80</sup>.

Enfin, certains États pourraient entrevoir le dialogue d'une façon différente en misant sur la possibilité d'établir des formes de « collaboration » ou de « partenariat » entre le gouvernement ou certains ministères d'une part, et « les institutions minoritaires de dialogue »<sup>81</sup> d'autre part. Des ententes pourraient alors être conclues dans certains domaines qui intéressent plus particulièrement les minorités, notamment les arts, la culture, les médias, les plans de développement, l'utilisation de ressources naturelles, etc. Leurs objectifs seraient d'encourager les minorités à assurer leur propre développement dans ces domaines tout en prévoyant le soutien financier, l'aide technique, l'expertise ou autres supports de la part de l'État.

---

80. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX PLANCK, *op. cit.*, note 29, p. 22.

81. Le Canada prévoit ce genre de partenariat entre certains ministères d'une part, et les communautés francophones à l'extérieur du Québec ou la communauté anglophone du Québec, d'autre part. Des ententes ont notamment été conclues concernant le développement artistique et culturel, les maisons d'éditions et le théâtre en milieu minoritaire ou encore le développement des ressources humaines. Des ententes-cadres plus générales, mieux connues sous le nom d'«Ententes Canada-communautés», ont également été conclues avec les communautés de langues officielles pour définir un cadre de collaboration en vue de l'épanouissement et du développement de ces dernières. «Elles garantissent un financement aux organismes des milieux minoritaires pour une période de cinq ans afin de leur permettre d'établir une programmation et d'effectuer des projets dans un ensemble de domaines comme la culture, l'économie, les communications, le droit, la santé, les droits des femmes et des minorités raciales». Pour plus de détails, voir notamment : L. CARDINAL et M.-E. HUDON, *La gouvernance des minorités de langues officielles au Canada*, Étude réalisée pour le compte du Commissaire aux langues officielles, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, 2001, no. de cat. SF31-57/2001, 76 pages, p.18 à 23.

*b) Les solutions territoriales*

Certains États ont choisi de mettre en place des structures institutionnelles qui permettent aux minorités de bénéficier de pouvoirs d'autogestion plus ou moins étendus en effectuant un partage ou une décentralisation des pouvoirs en leur faveur sur une base territoriale, soit par le biais d'un aménagement fédéral, soit par l'octroi d'une autonomie territoriale .

i) La décentralisation des pouvoirs par le biais d'un aménagement fédéral

Même si l'aménagement des structures de l'État sous forme de fédérations n'a pas été conçu au départ pour répondre aux besoins des minorités, cet aménagement peut, dans les cas où les minorités se trouvent en assez grand nombre et sont concentrées dans des zones géographiques correspondant plus ou moins aux frontières des entités fédérées, permettre aux minorités de participer, dans une plus ou moins grande mesure, à la vie publique. Certains États, dont les minorités ou certaines d'entre elles étaient concentrées géographiquement, ont choisi notamment de mettre en place un tel aménagement fédéral pour répondre aux besoins de leurs minorités. C'est le cas notamment de la Belgique, de l'Afrique du Sud, de l'Inde, de la Russie, de l'Éthiopie et du Canada.

En fait, ce n'est pas l'aménagement fédéral comme tel, mais plutôt **certains mécanismes propres aux États fédéraux**, tels que le mécanisme de l'autonomie des entités fédérées sur certaines sphères spécifiques, de participation des entités fédérées au niveau central ou de partage de compétences communes, **qui peuvent, dans ces cas de concentrations géographiques, jouer un rôle utile et spécifique pour assurer une certaine participation des minorités**. Ces mécanismes octroient des pouvoirs décisionnels sur des questions spécifiques à des entités fédérées composées majoritairement de minorités dans les domaines exécutifs, législatifs et financiers. L'Éthiopie constitue toutefois une exception parmi les exemples cités puisque les mécanismes fédéraux que cet État met en place n'accordent que des pouvoirs essentiellement administratifs ou exécutifs aux entités fédérées.

Il importe de préciser cependant qu'un aménagement fédéral, bien qu'utile pour les minorités, ne sera jamais suffisant en soi pour répondre à tous les besoins des minorités. D'autres modalités devront être combinées à cette solution fédérale pour représenter une solution acceptable, utile et efficace pour assurer la participation effective des minorités à toutes les facettes de la « vie de l'État ».

ii) La décentralisation des pouvoirs par le biais de l'autonomie territoriale

L'autonomie territoriale implique que des pouvoirs exécutifs, législatifs et/ou judiciaires plus ou moins étendus soient accordés à une entité infra-étatique définie territorialement afin qu'elle puisse se gouverner ou gérer les affaires qui la concernent suivant ses propres normes. L'ensemble des pouvoirs accordés à l'entité autonome est, en fait, exercé par toute la population qui vit sur un territoire donné par l'intermédiaire des représentants élus par cette même population. Suivant le territoire couvert, l'autonomie territoriale peut prendre la forme d'une autonomie régionale ou locale.

Dans les cas où une minorité vit dans une zone géographique qui correspond au territoire de l'entité autonome créée et dans la mesure où elle constitue une majorité sur ce territoire, l'octroi d'une autonomie territoriale pourrait être un moyen sinon d'assurer, du moins de favoriser la participation des minorités à la « vie de l'État »<sup>82</sup>. Cette autonomie favorisera d'autant plus cette participation si elle implique non seulement une décentralisation administrative, mais également une dévolution de véritables pouvoirs législatifs exclusifs et conjoints dans des sphères qui intéressent plus particulièrement les minorités<sup>83</sup> et si ceux-ci s'accompagnent de ressources suffisantes leur permettant de les exercer réellement<sup>84</sup>. Ce genre d'autonomie, favorable aux minorités concentrées, pourrait toutefois comporter des dangers de discrimination ethnique ou raciale<sup>85</sup>. L'histoire de la dissolution de l'ex-Yougoslavie a fait la

---

82. C'est d'ailleurs ce que les *Recommandations de Flensburg* et celles de *Lund* semblent indiquer. Pour plus de détails, voir les *Propositions de Flensburg*, *op. cit.*, note 26, par. 22 et 25; ainsi que les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 20.

83. Les *Recommandations de Lund* mentionnent d'ailleurs une liste d'exemples de fonctions exclusives et de fonctions conjointes assumées avec succès dans la pratique de certains États européens. Pour plus de détails, voir les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 20.

84. Plusieurs rapports d'experts ont souligné la nécessité d'accompagner toute décentralisation de ressources financières suffisantes afin qu'elle puisse être efficacement exercée. Voir à ce sujet notamment : Les conclusions des experts sur la décentralisation lors du dialogue sur la décentralisation effective et le renforcement des autorités locales tenues lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à un examen et à une évaluation d'ensemble de l'application du Programme pour l'habitat, in *Rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains*, Document officiel, cinquante-huitième session, Supplément n° 8, A/58/8, 5-9 mai 2003, p. 81, par. 33. Voir également : DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *Report of An International Seminar on Autonomy and Integrationist Approaches to Minority Protection*, Copenhagen, 3-4 Avril 2002, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.1, par. 29.

85. Voir notamment : INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 29, p. 26 ; T. HADDEN, *International and National Action for the Protection of Minorities*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3, par. 17; N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 58; A. EIDE, *L'autonomie culturelle et la démocratie*

preuve que cette solution pouvait même entraîner des « nettoyages ethniques ». C'est pourquoi toute autonomie territoriale devrait avoir un « contenu démocratique »<sup>86</sup>. En d'autres termes, l'entité territoriale autonome doit, tout comme l'État central lui-même, garantir les droits de l'homme sur toute l'étendue de son territoire et en assurer la jouissance dans des conditions d'égalité. Comme le précise Absjörn Eide, « il est évident que, dans les territoires autonomes, l'accent peut être mis plus fortement sur la langue et l'éducation de la minorité que dans l'ensemble du pays; toutefois, dans tous les domaines concernant l'ensemble des habitants, le principe d'égalité et de non-discrimination doit primer sur toute autre considération »<sup>87</sup>.

### 1) L'autonomie régionale

Plusieurs exemples d'autonomies régionales peuvent être cités dans la pratique des États. Toutefois, nous constatons que l'étendue des pouvoirs accordés varie d'un État à l'autre et que les règles et l'organisation de l'autonomie peuvent s'articuler de différentes façons pour tenir compte de la spécificité de chaque situation et de la réalité de chaque État. Ainsi, il n'existe pas un type d'autonomie régionale, mais plusieurs modèles qui présentent des avantages et des inconvénients.

Certains États ont choisi l'autonomie régionale comme forme d'organisation de l'État. Ainsi, toutes les régions qui composent l'État bénéficient d'une autonomie, plus ou moins étendue, de sorte que l'organisation de l'État s'apparente à une fédération. Dans ces cas, l'autonomie n'a pas été mise en place pour répondre spécifiquement aux besoins de certaines minorités en particulier, mais elle peut tout de même servir les minorités présentes et concentrées dans certaines régions. Un modèle d'autonomie régionale qui est souvent cité en ce sens, qui s'apparente à une fédération est celui que l'on retrouve en **Espagne**. Bien que l'autonomie territoriale n'ait pas été mise en place nécessairement pour répondre aux besoins de certaines minorités en particulier et bien que, au contraire, cette autonomie ait été accordée à toutes les entités infra-étatiques appelées « Comunidades autonomas » sans égard à l'origine de leurs populations respectives, il appert que cette autonomie peut servir, dans une certaine mesure, les minorités présentes en grand nombre dans certaines régions et, plus particulièrement, au pays Basque, en Catalogne et en Galice.

---

*territoriale : Solution pour une intégration harmonieuse des groupes ?*, Document des Nations Unies, E/CN.4/AC.5/2001/WP.4, p. 8; *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 28, par. 21.

86. A. EIDE, *op. cit.*, note 85, p. 8.

87. *Id.*, p. 8.

D'autres États ont choisi l'autonomie régionale pour répondre spécifiquement aux besoins et revendications de certaines minorités en particulier qui se trouvent concentrées dans un territoire géographiquement défini et qui présentent, pour la plupart, un lien historique fort avec le groupe majoritaire. Dans ces cas, les États ont accordé une autonomie plus ou moins étendue uniquement à une ou quelques régions sur le territoire où vivent concentrées ces minorités. Ainsi, ces régions bénéficient d'un statut spécial par rapport aux autres entités infra-étatiques de l'État.

Plusieurs exemples peuvent être cités à cet égard, parmi lesquels plusieurs des entités autonomes présentent la caractéristique d'être un territoire insulaire. C'est notamment le cas du Groenland et des Îles Faroe au Danemark, des Îles Åland en Finlande, des Açores et de Madère au Portugal et de la Sicile et la Sardaigne en Italie. Toutefois, le caractère insulaire n'est pas une condition *sine qua non* à l'octroi d'une autonomie régionale spéciale. D'autres exemples, tirés de la pratique des États, démontrent que d'autres types de territoires sur lesquels vivent concentrées des minorités, qui ont par ailleurs des liens historiques avec le groupe majoritaire, ont pu également bénéficier de ce type d'autonomie. C'est notamment le cas du Val d'Aoste, du Trentin-Haut-Adige (Sud-Tyrol) et de la région de Frioul-Vénétie Julienne en Italie; du Pays de Galles et de l'Écosse au Royaume-Uni; de la Gagaouzie en République de Moldova; et du Xinjiang, du Tibet, de la Mongolie intérieure, du Ningxia et du Guangxi en Chine.

Tous ces exemples d'autonomie régionale spécifiques à certaines régions où se trouvent concentré des minorités ne présentent pas les mêmes caractéristiques en ce qui concerne leur aménagement et leur fonctionnement. D'abord, les **raisons** justifiant l'octroi d'une autonomie à une région en particulier, hormis le fait que des minorités y vivent concentrées et qu'elles ont des liens historiques avec le groupe majoritaire, peuvent différer. Par ailleurs, les **instruments** utilisés pour accorder cette autonomie n'ont pas nécessairement le même statut. Celle-ci peut être prévue dans la Constitution d'un État, dans une loi quasi-constitutionnelle, dans un traité international ou encore dans une simple loi. Évidemment, lorsque l'autonomie régionale est prévue dans la Constitution ou dans des lois spéciales qui ont le statut de lois fondamentales, les garanties sont plus grandes puisque le statut d'autonomie ne peut être aboli, limité ou modifié facilement par une simple loi nationale au gré des changements politiques. De plus, le **niveau, le degré et la forme de participation** qu'offre l'autonomie diffèrent de même que les **organes** de son fonc-

tionnement. Enfin, les **procédures spéciales pour régler les conflits de compétences** qui pourraient surgir entre l'État central et la ou les régions autonomes sont également différentes<sup>88</sup>. En général, ce type de solution permet l'octroi de pouvoirs décisionnels sur des sujets spécifiques dans les domaines exécutifs, législatifs et financiers. Toutefois, des exceptions peuvent être marqué parmi les exemples cités. La Chine accorde uniquement des pouvoirs administratifs à ses régions autonomes et le Portugal et le Royaume-Uni n'accordent que des pouvoirs législatifs très limités à leurs régions autonomes.

## 2) L'autonomie locale

Tout comme dans le cas de l'autonomie régionale, plusieurs exemples d'autonomie locale peuvent être cités dans la pratique des États et, plus particulièrement, dans la pratique des États européens à la suite de l'adoption de la *Charte européenne de l'autonomie locale*<sup>89</sup>. Celle-ci reconnaît que « les collectivités

---

88. Pour plus de détails sur les différences entre les autonomies régionales en place au Danemark, en Finlande, au Portugal, en Italie, au Royaume Uni, en République de Moldova et en Chine, voir: I. ROY, *op. cit.*, note 23. Plus particulièrement en ce qui concerne les autonomies régionales au Danemark, voir: F. HORN, «Minorités et organisation institutionnelle dans les Pays nordiques», in N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37 et J. LECLERC, «Groenland», en *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15. Plus particulièrement en ce qui concerne la Finlande, voir: L. HANNIKAINEN, *Examples of Autonomy in Finland: the Territorial Autonomy of the Åland Island and the Cultural Autonomy of the Indigenous Saami People*, Document des Nations Unies., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.5, p. 2-3; LECLERC, «L'archipel d'Åland», en *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15 et A. FENET, «La Communauté européenne et la protection des minorités», en *Ordres juridiques et espaces marchands/The Legal Order and The Realm of Commerce*, *op. cit.*, Actes des Colloques Ottawa / Nantes, Éditions Wilson & Lafleur, Collection Bleue, Montréal, 1998, 349 pages, p. 57-73. Plus particulièrement en ce qui concerne le Portugal, voir: J. LECLERC, «Le Portugal», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15. Plus particulièrement en ce qui concerne l'Italie, voir: G. POGGESHI, «Les solutions institutionnelles pour la protection des minorités linguistiques en Italie», en N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 297-331 et J. LECLERC, «L'Italie», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15. Plus particulièrement en ce qui concerne le Royaume-Uni, voir: T. HADDEN, *The Peace process in Northern Ireland*, UN document. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.3; J. LECLERC, «Royaume-Uni» en *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15 ainsi que R. SUTHERLAND, «Aspects of the Scottish Constitution prior to 1707», en J.P. GRANT, *Independence and Devolution, the Legal Implications for Scotland*, W. Green, Edimburgh, 1976, 233 pages, p. 15 à 44. Plus particulièrement en ce qui concerne la Chine, voir: J. LECLERC, «La Chine», en *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.

89. *Charte européenne de l'autonomie locale*, Conseil de l'Europe, précitée, note 4. Notons que le Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (Habitat) en collaboration avec la Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales travaillent présentement à l'élaboration d'une *Charte mondiale de l'autonomie locale*, dont le projet de texte est grandement influencé par le texte de la *Charte européenne de l'autonomie locale*. Ce *Projet de Charte mondiale de l'autonomie locale* a fait l'objet de consultations auprès de gouvernements nationaux ainsi qu'auprès de nombreuses associations de collectivités locales de tous les continents au cours des années 1999 et 2000. La plupart se sont dits d'accord avec l'adoption d'une telle Charte, ce qui démontre l'importance grandissant que prend l'autonomie locale dans les réflexions sur les nouvelles formes d'organisation d'État et notamment sur la

locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique », que « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du *Conseil de l'Europe* » et que « c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ». Cette *Charte* prévoit, en conséquence, « l'engagement des États parties à respecter les principes de l'autonomie locale »<sup>90</sup>. Elle définit par ailleurs l'autonomie locale comme étant « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

L'autonomie locale se distingue de l'autonomie régionale par l'octroi de compétences moins étendues puisqu'elles se limitent, en principe, aux « affaires locales ». La définition de ces compétences sur les « affaires locales » varie toutefois d'un État à l'autre. En réalité, la plupart de ces compétences ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ces domaines peuvent varier selon les pays et les époques<sup>91</sup>. C'est d'ailleurs pour cette raison que la *Charte européenne de l'autonomie locale* n'a pas pu énumérer une liste de ces compétences pouvant relever de l'autonomie locale, mais a

---

question de la décentralisation des pouvoirs de l'État. Ce *Projet de Charte* n'a toutefois pas encore été adopté. Pour plus de détails sur ce *Projet de Charte mondiale de l'autonomie locale*, voir notamment : UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), *Progress Report on the Preparations of the Proposed World Charter of Local Self-Government*, Nations Unies, HS/C/PC.1/CRP.7, 20 avril 2000; ainsi que ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, *Rapport du Conseil d'administration du programme des Nations Unies pour les établissements humains*, dix-neuvième session (5-9 mai 2003), Assemblée générale, Cinquante-huitième session, Supplément n° 8, A358/8, p. 80 à 84.

90. Voir le préambule ainsi que l'article 1 de la *Charte européenne de l'autonomie locale*, précitée, note 4, de même que le *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale* sur le site du Conseil de l'Europe en ligne : [www.conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/html/122.htm].

91. À titre d'exemple, l'article 134 de la *Constitution croate* énumère, de façon non exhaustive, les compétences suivantes comme étant des compétences sur les affaires locales : la planification urbaine, les affaires sociales, les services de premiers soins, l'éducation et les écoles primaires, l'éducation et les sports, la protection des consommateurs, la mise en œuvre des services de protection des incendies et de sécurité civile. En Hongrie, par ailleurs, la *Loi n° LXV de l'an 1990 sur les collectivités locales*, (in *Lois fondamentales portant sur la libre administration des collectivités locales hongroises*, ministère de l'Intérieur, éditeur responsable : M. DR. Imre Verebelyo, secrétaire d'État administratif, p. 5-32) précise, à son article 8, que « les collectivités locales assurent des services publics locaux particulièrement comme : le développement local, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement construit et naturel, la gestion des logements, la distribution de l'eau, l'adduction et l'assainissement de l'eau, la canalisation, l'entretien du cimetière public, l'entretien des routes locales et des voies publiques, les transports publics locaux, (...), les écoles maternelles, de l'enseignement au niveau inférieur (élémentaire-primaire) de l'éducation, de la santé publique, (...) faire prévaloir les droits des minorités nationales et ethniques, (...)».



simplement prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences de collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs<sup>92</sup>.

Aussi, mis à part ces principes généraux élaborés pour les États européens, nous pouvons affirmer, tout comme dans le cas de l'autonomie régionale, que les règles et l'organisation de l'autonomie locale peuvent s'articuler de différentes façons et qu'il n'existe pas un seul type d'autonomie locale, mais plusieurs modèles qui présentent des avantages et des inconvénients. Cela dit, ce type de solution offre essentiellement des pouvoirs administratifs et financiers et quelquefois réglementaires. Il n'offre pas de pouvoirs législatifs. Deux types d'autonomies locales peuvent être observées : l'autonomie locale accordée à l'ensemble des collectivités locales et l'autonomie locale différente ou spéciale pour certaines localités.

• *L'autonomie locale accordée à l'ensemble des collectivités locales*

Plusieurs États aussi différents que la plupart des États européens<sup>93</sup>, l'Afrique du Sud<sup>94</sup>, la Russie<sup>95</sup>, l'Inde ou le Mali<sup>96</sup>, pour ne nommer que ceux-ci, ont choisi d'accorder une autonomie locale sans distinction à l'ensemble des collectivités locales (ou autre appellation selon les États) vivant sur leur territoire. Dans ces cas, l'autonomie locale n'a pas été mise en place pour répondre aux besoins spécifiques des minorités, mais elle pourrait tout de même être utile, dans certains cas, aux minorités présentes en grand nombre et concentrées sur le territoire d'une collectivité locale. Elle peut permettre à certaines minorités de participer effectivement à la « vie de l'État », du moins

---

92. Essentiellement, l'article 4 de la *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 4, prévoit que : 1) des compétences de base devraient être prévues par la Constitution ou la loi; 2) dans les domaines qui ne sont pas exclus de la compétence des entités locales, ces dernières devraient pouvoir exercer leur initiative; 3) sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste et, en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales; 4) les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs, mais lorsqu'une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire, des dispositions législatives doivent être clairement formulées. Pour plus de détails, voir: le *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*, sur le site du Conseil de l'Europe, en ligne (<http://www.conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/html/122.htm>).

93. Notamment en raison de la *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 4.

94. En vertu du chapitre 7 de la *Constitution sud-africaine*.

95. En vertu du chapitre 8 de la *Constitution russe*.

96. En vertu des titres XI et XII de la *Constitution du Mali de 1992*.

au niveau local, dans une plus ou moins grande mesure si les compétences exclusives et/ou partagées octroyées à l'ensemble des collectivités locales d'un État concernent des questions qui intéressent plus particulièrement les minorités ou sont suffisamment larges.

Ainsi, certaines minorités pourraient, grâce à cette autonomie locale, **mettre en place elles-mêmes des mesures** utiles à leurs besoins concernant notamment l'utilisation de la langue de la minorité dans les instances locales, l'éducation dans la langue ou dans la religion de la minorité dans ces localités, le développement économique local ou autres. Si les compétences ne sont pas suffisamment assez larges pour permettre l'adoption de telles mesures au plan local, l'autonomie locale pourra tout de même être un moyen, pour certaines minorités, de **faciliter la mise en oeuvre de mesures semblables adoptées par l'État central**<sup>97</sup>.

La situation en **Norvège**, par exemple, illustre le premier cas : l'autonomie locale permet à certaines minorités **d'adopter elles-mêmes des mesures** utiles à leurs besoins. En fait, la Norvège est un État où deux « variantes linguistiques » sont reconnues comme langues officielles (bokmal et nynorsk) et où la population appartient à 80 % au groupe majoritaire bokmal. Toutefois, la *Loi sur les langues dans les services publics*<sup>98</sup> accorde la possibilité aux municipalités de déterminer, elles-mêmes, la langue de service de leurs institutions locales et la langue dans laquelle les institutions centrales devront communiquer avec elles.

Or, plusieurs municipalités ont utilisé ce pouvoir puisqu'en 2001; sur les 435 municipalités existantes, 164 avaient la variante linguistique bokmal comme langue officielle, 116 avaient la variante linguistique nynorsk, 155 étaient neutres, cinq étaient bilingues (bokmal et nynorsk) et deux étaient trilingues (nynorsk, same et finnois)<sup>99</sup>. Le choix exercé par les municipalités a naturellement été influencé par leur composition démographique et par le fait que certains groupes linguistiques y vivent en grand nombre et de façon concentrée. Dans le cas des municipalités bilingues, trilingues ou de langue officielle ny-

---

97. Il importe de préciser toutefois que l'adoption de telles mesures nationales de protection des minorités (prévoyant notamment la création de districts bilingues) non accompagnée d'une autonomie locale ne pourra pas assurer la participation effective des minorités, mais uniquement leur protection.

98. Article 5 de la *Loi sur l'usage des langues dans les services publics*, *Loi n° 5 du 11 avril 1980*, texte cité en français in J. LECLERC, «Norvège», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.

99. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Norvège», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15, p. 12.

norsk, on peut déduire que les minorités (qui y vivent en grand nombre et de façon concentrée dans tous les cas) ont eu une influence sur les décisions prises par l'instance locale et qu'elles ont pu véritablement participer à la vie publique au niveau local.

La situation en **Allemagne**, quant à elle, illustre plutôt le deuxième cas : l'autonomie locale est un moyen pour certaines minorités de **faciliter la mise en œuvre** des mesures de protection des minorités adoptées par l'État central. En fait, dans ce pays, les collectivités locales bénéficient d'une autonomie locale, mais n'ont pas de pouvoir législatif en matière linguistique. Cette question relève plutôt de la compétence conjointe de la fédération et des Länder. En ratifiant la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*<sup>100</sup> en 1998, le gouvernement allemand a énuméré les territoires d'application (ou villes) de chaque Land concerné par les dispositions de cette *Charte* qui prévoit notamment le droit à l'enseignement dans sa langue (art. 8), le droit à l'accès à la justice dans sa langue (art. 9), le droit à des services publics dans sa langue (art.10), etc.

Pour respecter ces engagements, certains Länder ont créé des districts bilingues. Ainsi, par exemple, les municipalités et villages de la Basse-Lusace (nord) dans le Land de Brandebourg et les municipalités et villages de la Haute-Lusace (sud) dans le Land de Saxe ont été reconnus officiellement bilingues (allemand-sorabe) conformément à leurs Constitutions respectives<sup>101</sup>. Notons, par ailleurs, que les Sorabes originaires de ces mêmes villages ont le droit d'utiliser leur langue devant les tribunaux en vertu du *Traité d'unification des deux Allemagnes*<sup>102</sup>. Dans les faits, on peut toutefois constater que c'est seulement dans les villages où les Sorabes forment la majorité et, plus particulièrement dans ceux du Land de Saxe, que ces derniers peuvent véritablement participer à la « vie de l'État » au plan local. En effet, c'est seulement dans ces villages que les mesures législatives en faveur du sorabe ont été mises en œuvre et que la langue sorabe est véritablement utilisée par

---

100. *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, précitée, note 4.

101. En vertu de l'article 25 de la *Constitution de 1992 du Land de Brandebourg* et de l'article 5 de la *Constitution de 1992 du Land de Saxe*, textes de ces deux dispositions cités en français in J. LECLERC, «L'Allemagne», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 16.

102. Rappelons qu'en 1990, l'État central a reconnu, lors de la signature du *Traité d'unification des deux Allemagnes*, les droits acquis de la communauté sorabe de l'ancienne Allemagne de l'Est en précisant que les sorabes devront continuer d'avoir le droit d'utiliser leur langue devant les tribunaux de leurs arrondissements d'origine. Pour plus de détails, voir notamment J. LECLERC, «L'Allemagne», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.

les autorités administratives ainsi que lors des réunions des conseils locaux<sup>103</sup>.

La situation en **Finlande** illustre également ce deuxième cas. En fait, l'État a adopté l'article 5 de la *Loi sur les langues*<sup>104</sup> pour prévoir que, dans les municipalités où une minorité est en nombre suffisant, la langue de cette minorité doit être utilisée, en plus de la langue officielle nationale, par les instances locales. La possibilité d'utiliser la langue d'une minorité dépend donc de critères statistiques.

Plus précisément, si la minorité constitue 8 % et plus de la population, le bilinguisme officiel est obligatoire pour tout ce qui concerne les services administratifs, gouvernementaux ou municipaux. Toutefois, si lors d'un prochain recensement la minorité ne constitue plus que 6 % ou moins de sa population, la municipalité perd son statut bilingue et la minorité ne conserve plus aucun droit. Pour assurer le respect de cette disposition, l'État a également prévu certaines obligations relatives à la compétence linguistique des fonctionnaires municipaux.

Dans les faits, on constate que la mise en œuvre de ces mesures nationales varie d'une municipalité à l'autre. D'après une étude effectuée par Jacques Leclerc : « dans beaucoup de municipalités bilingues, les suédophones se heurteraient souvent à la mauvaise connaissance du suédois de la part des fonctionnaires finnophones, surtout dans le sud de la Finlande (...) c'est seulement dans les municipalités à forte majorité suédophone qu'il est toujours possible de recevoir des services en suédois ». Cela nous confirme que la mise en œuvre de législations nationales, pourtant favorables aux minorités, n'est pas toujours réalisée dans les faits et que l'autonomie locale ne permet pas toujours aux minorités de participer à la « vie de l'État » au niveau local.

On peut retenir de ces exemples que même si l'autonomie locale inclut une compétence sur des questions qui intéressent plus particulièrement les minorités (telles que la langue de l'éducation et de la culture ou encore la religion dans laquelle l'éducation est dispensée) et, même si l'autonomie locale est ac-

---

103. C'est le cas notamment dans les villages suivants : *Bautzen/Budy??in, Kamenz/Kamjenc, Niesky/Niska, Kamenz/Kamjenc, Lübbau/Lubij, Hoyerswerda/Wojerecy, Bischofswerda, Weißwasser/ Bëëla Woda*. Pour plus de détails, voir notamment J. LECLERC, « L'Allemagne », in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15, p. 7.

104. *Loi sur les langues*, adoptée en janvier 2004. Il est à noter que cet article 5 reprend essentiellement le contenu de l'ancien article 2 de la *Loi sur les langues* précédente.

compagnée de mesures nationales de protection des minorités applicables dans certaines localités, cette autonomie assurera un certain degré de participation « à la vie culturelle de l'État », mais ne permettra pas de répondre à tous les besoins de participation des minorités à l'égard des autres facettes de la « vie de l'État ». D'autres solutions devront être examinées pour vérifier si elles couvrent ces autres aspects.

Par ailleurs, même l'autonomie locale la plus étendue n'assurera pas la mise en œuvre des législations de l'État central favorables aux minorités ni la participation effective des minorités si ces dernières ne sont pas représentées de façon significative au sein des instances locales. En d'autres mots, pour que des mesures d'autonomie locale accordées sans distinction à des collectivités locales puissent être utiles à une minorité, il faut que ses membres vivent concentrés sur un territoire local en particulier et qu'ils y soient en nombre suffisant. Pour les autres minorités, des mesures supplémentaires devront nécessairement être adoptées pour assurer leur participation à la « vie de l'État ».

- *L'autonomie locale différente ou spéciale pour certaines localités*

Certains États, moins nombreux, ont choisi d'accorder, en plus d'une autonomie locale à l'ensemble de ses collectivités locales, **une autonomie locale différente ou spéciale pour certaines localités** de manière à répondre aux besoins de certaines minorités en particulier qui vivent sur ces territoires et qui, pour la plupart, entretiennent des liens historiques avec la majorité ou avec ce territoire. Cette autonomie locale est octroyée à l'ensemble des membres vivant sur le territoire local concerné indépendamment que ceux-ci appartiennent à la majorité ou à la minorité. Toutefois, dans le cadre de cette autonomie locale spéciale, l'État accorde à une localité en particulier des compétences plus étendues ou plus spécifiques qu'aux autres collectivités locales pour tenir compte du fait qu'un pourcentage plus ou moins élevé de personnes appartenant à une minorité vivent sur ce territoire particulier.

Dans ces cas, l'étendue des compétences peut dépendre « des conditions spécifiques (économiques, culturelles, géographiques, etc.) de cette communauté »<sup>105</sup> et peut assurer la participation effective de cette minorité à la « vie

---

105. G. CSURGAI, *Proposition pour l'élaboration des régimes d'autonomie pour résoudre la question des communautés minoritaires de l'Europe centrale et balkanique*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/CRP.2, p. 4.

de l'État » dans certains domaines. Au moins trois exemples peuvent être cités en ce sens, à savoir la **Croatie** avec ses *districts à statut d'autonomie spéciale* qui étaient possibles avant 1995, la **Hongrie** avec ses *conseils minoritaires communaux* et l'**Inde** avec ses « *Tribal areas* »<sup>106</sup>. Théoriquement, le **Mali** pourrait également être cité avec les statuts spéciaux qu'il a accordés à trois régions du nord du pays où vivent des Touareg, à savoir Gao, Tombouctou et Kidal, à la suite de la conclusion du *Pacte National* en 1992. Toutefois, il n'est pas clair que celui-ci ait été complètement mis en œuvre à ce jour de sorte qu'il est difficile d'en analyser la portée et d'en mesurer l'efficacité<sup>107</sup>.

Notons que ce type d'autonomie locale spéciale pour certaines localités ne doit pas être confondu avec une autonomie personnelle (c'est-à-dire accordée uniquement à des minorités) applicable localement comme on en retrouve notamment en Slovénie, en Belgique ou en Hongrie.

### c) *Les solutions personnelles*

Certains États ont choisi de mettre en place des structures institutionnelles qui permettent aux minorités de bénéficier de pouvoirs d'autogestion plus ou moins étendus en effectuant un partage ou une décentralisation des pouvoirs en leur faveur sur une base personnelle. Cette structure implique l'octroi

---

106. Pour plus de détails sur ces autonomies, voir: I. ROY, *op. cit.*, note 23. En ce qui concerne plus particulièrement la **Croatie**, voir notamment: W. CZAPLINSKI, «Réactions relatives à la deuxième partie» in E. DECAUX et A. PELLET, *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, p. 235-244 et S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 42, p. 109 et 110. En ce qui concerne plus particulièrement la **Hongrie**, voir notamment : Z. PÉTERI, «Constitution-Making in Hungary», *Acta Juridica Hungaria*, 1994, 36, n° 4-4, p. 149-161; S.I. POGANY, «Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy», *ICLQ*, 1993, n° 42, p. 333-355; LA DÉLÉGATION HONGROISE DU CAH-MIN, «Les grandes lignes de la Loi sur les minorités nationales ou ethniques de Hongrie», *Communiqué de presse diffusé par MTI-Agence hongroise de presse*, Paris 10 juillet 1993 et P. KOVACS, «L'émergence des différentes formes d'autonomie dans la protection des minorités dans certains pays de l'Europe centrale», in E. DECAUX et A. PELLET, *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, p. 163-187. En ce qui concerne plus particulièrement l'**Inde**, voir notamment: H. BHATTACHARYYA, «Fédéralisme indien et autodétermination tribale», *Fédérations*, vol. 3, n° 3, août 2003, p. 11 et 12.

107. Pour plus de détails, voir notamment : R. STAVENHAGEN, *Rapport de 1992 du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentale des populations autochtones présenté en application de la Résolution 2001/57 de la Commission*, Document des Nations Unies, E/CN.4/2002/97, p. 3; ainsi que R. STAVENHAGEN, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People Submitted Pursuant to Commission Resolution 2001/57- Addendum - Selected Summaries of Communications Examined by the Special Rapporteur in 2001-2002*, Document des Nations Unies, E/CN.4/2002/97/Add.1, p. 5. Voir également le site du Mali, en ligne : [www.geocities.com/informal/gouvernement/admin2.htm].

d'une autonomie à un groupe identifiable qui se définit autrement que territorialement ou, du moins, pas uniquement territorialement. Ainsi, tous les pouvoirs accordés à l'entité autonome, qu'ils soient administratifs, réglementaires, législatifs, fiscaux ou judiciaires, sont exercés par la seule minorité concernée et non par l'ensemble de la population de l'État.

Cette autonomie personnelle peut être octroyée dans un seul secteur en particulier, le plus souvent relié à l'éducation ou à la culture suivant la pratique des États. Nous qualifions alors celle-ci d'autonomie personnelle sectorielle. Par ailleurs, l'autonomie peut également être octroyée dans plusieurs secteurs, reliés le plus souvent à l'éducation et à la culture sous toutes ses formes suivant la pratique des États, mais qui pourraient également être reliés à d'autres secteurs tels que la santé, l'environnement, les ressources naturelles, l'aménagement du territoire, l'économie, etc. Nous qualifions alors celle-ci d'autonomie personnelle à vocation plus générale<sup>108</sup>.

L'octroi d'une autonomie personnelle, qu'elle soit sectorielle ou à vocation plus générale, peut être un moyen sinon d'assurer, du moins de favoriser la participation des minorités à la « vie de l'État »<sup>109</sup>. Dans le premier cas (autonomie personnelle sectorielle), l'autonomie personnelle permet d'assurer la participation des minorités à une seule facette de la « vie de l'État », le plus souvent à la vie culturelle, de sorte qu'elle devra nécessairement être combinée à d'autres solutions. Dans le second cas (autonomie personnelle à vocation plus générale), l'autonomie personnelle pourrait assurer la participation des minorités à plusieurs ou à toutes les facettes de la « vie de l'État », mais elle pourrait également nécessiter l'adoption de solutions complémentaires pour couvrir toutes ces facettes.

Tout comme dans le cas de l'autonomie territoriale, l'autonomie personnelle favorisera, à notre avis, d'autant plus cette participation si elle implique non seulement une décentralisation administrative, mais également une dévolution de véritables pouvoirs législatifs exclusifs et/ou conjoints dans des sphères qui intéressent plus particulièrement les minorités et si ces pouvoirs s'ac-

---

108. Certains l'identifient plutôt comme une « autonomie culturelle », notamment A. EIDE, *op. cit.*, note 85, p. 9. À notre avis, cette désignation ne rend pas compte de toute la vocation que peut avoir l'autonomie personnelle et qui pourrait éventuellement inclure une autonomie dans des secteurs autres que la culture, tels que la santé, l'environnement, l'aménagement du territoire, etc.

109. C'est d'ailleurs ce que les *Propositions de Flensburg* et les *Recommandations de Lund* semblent indiquer. Pour plus de détails, voir *Propositions de Flensburg*, *op. cit.*, note 26, par. 21, 22 et 23 ainsi que les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 5, par. 17 et 18 et p. 32 et 33.

compagnent de ressources suffisantes leur permettant de les exercer réellement. L'analyse de la pratique des États démontre cependant que les États sont plus hésitants à accorder des pouvoirs législatifs dans le cadre d'une autonomie personnelle que dans le cadre d'une autonomie territoriale.

Par ailleurs, contrairement à l'autonomie territoriale qui peut être utile uniquement dans les cas où les minorités vivent concentrées, l'autonomie personnelle peut se prêter à diverses situations et être particulièrement utile dans des cas où les minorités sont dispersées. Toutefois, tout comme dans le cas des divers types d'autonomie territoriale, nous constatons des exemples retenus que l'étendue des pouvoirs accordés varie d'un État à l'autre et que les règles et l'organisation de l'autonomie personnelle peuvent s'articuler de différentes façons. Ainsi, il n'existe pas, ici non plus, un type d'autonomie personnelle, mais différents modèles qui présentent des avantages et des inconvénients.

#### i) L'autonomie personnelle sectorielle

L'autonomie personnelle que nous qualifions de « sectorielle » est celle qui est accordée aux minorités dans un seul secteur, le plus souvent relié à l'éducation ou à la culture.

Plusieurs États<sup>110</sup> ont choisi d'adopter des mesures de protection dans le domaine de l'éducation en tant que « domaine essentiel à la conservation et à l'épanouissement de l'identité des minorités »<sup>111</sup> et notamment dans le but de respecter les divers instruments internationaux traitant de la question qu'ils

---

110. *Supra*, notes 16 du présent texte.

111. G. SIEMIENSKI, *Document de travail sur les Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités à l'éducation*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3, p. 2. En effet, les instruments internationaux invoquent le droit des membres des minorités de recevoir une éducation dans leur propre langue ou, à tout le moins, d'apprendre cette langue comme l'un des domaines essentiels à la conservation et à l'épanouissement de l'identité des minorités. Quatre types de mesures de protection ont été adoptés en totalité ou en partie par un grand nombre d'États dans le domaine de l'éducation, soit des mesures visant : 1) à assurer aux minorités la possibilité d'apprendre leur langue, leur culture et/ou les préceptes de leur religion dans des établissements privés ou publics et, dans le deuxième cas, en incluant cette possibilité dans le programme scolaire; 2) à assurer le respect des minorités présentes sur son territoire en rendant obligatoire ou en permettant l'enseignement de la langue, de la culture ou de la religion de la minorité à la majorité en incluant cette exigence ou cette possibilité dans le programme scolaire; 3) à permettre aux minorités de créer des établissements privés octroyant à ses membres un enseignement dans leur langue; et 4) dans la mesure où certaines conditions sont remplies, à assurer aux minorités la possibilité d'obtenir un enseignement complet ou pour certaines matières dans sa langue ou dans sa religion à plusieurs niveaux scolaires dans des établissements publics, dans des classes spécifiques ou même dans des écoles spécifiques.



ont accepté de signer<sup>112</sup>. Toutefois, très peu d'États ont ajouté à ces mesures de protection l'octroi d'une autonomie permettant de conclure à la présence d'une autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation. Pourtant, la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation*, la *Recommandation concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation* de même que les *Recommandations de la Haye de l'OSCE* font allusion à l'utilité de mesures en ce sens, c'est-à-dire de mesures conférant aux minorités une autonomie personnelle dans le domaine de l'éducation<sup>113</sup>.

Dans les cas où les mesures nationales de protection ne sont pas accompagnées d'autonomie, on peut simplement parler de mesures de **protection** dans le domaine de l'éducation accordées à des minorités sur une base personnelle puisque les minorités en sont les bénéficiaires. Toutefois, on ne peut certainement pas parler d'autonomie personnelle visant à assurer la **participation** des minorités à la « vie de l'État » dans le domaine de l'éducation. Si dans les deux types de mesures, des institutions spécifiques peuvent être créées pour la minorité, seules des mesures qui incluent une autonomie envisagent « que le groupe minoritaire lui-même définisse les balises de ses institutions et non que ces institutions soient créées et définies par la collectivité dans son ensemble »<sup>114</sup>.

---

112. Notamment, la *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 20 novembre 1963, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 1, p. 61-65; la *Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale*, précitée, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 1, p. 66-79; la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture le 14 décembre 1960, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 1, p. 101-107; la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1; la *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 44/3=25 du 20 novembre 1989, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 1, p. 175-197; le *Document de Copenhague de l'OSCE*, précité, note 1; la *Convention-cadre sur les minorités nationales du Conseil de l'Europe*, précitée, note 1; ainsi que la *Charte européenne des langues régionales*, précitée, note 4. Pour plus de détails également sur les obligations linguistiques dans le domaine de l'éducation prévues dans plusieurs de ces instruments, voir notamment: P. VANDERNOOT, «Les aspects linguistiques du droit des minorités», *RTDH*, 1997, p. 309-365.

113. Voir l'article 5 de la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, précitée, note 111; l'article 5 de la *Recommandation concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, texte en français sur le site de l'UNESCO, en ligne: [<http://www.unesco.org>]; ainsi que les articles 5, 6 et 7 des *Recommandation de la Haye de l'OSCE*, précitée, note 5.

114. N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 55.

En d'autres mots, dans le cas d'une autonomie personnelle, le groupe minoritaire gère et contrôle l'établissement d'enseignement public, alors que dans le cas de l'adoption de simples mesures de protection accompagnées de la création d'établissements d'enseignement publics, c'est l'État qui contrôle et gère ces institutions. En fait, c'est la décentralisation ou la dévolution de pouvoirs aux minorités dans le domaine de l'éducation, ajoutée aux mesures nationales de protection, qui permet de conclure à la présence d'une autonomie personnelle et qui permet seule d'affirmer que la minorité peut participer à la « vie de l'État » dans ce secteur précis, c'est-à-dire de participer à la « vie culturelle de l'État » dans le domaine de l'éducation.

Hormis les États qui ont institué une autonomie personnelle à vocation plus générale qui inclut une autonomie personnelle dans le domaine de l'éducation, et que nous étudierons plus attentivement au point suivant, au moins deux États ont mis en place des mesures d'autonomie personnelle uniquement dans le secteur de l'éducation, à savoir l'Italie avec ses rectorats autonomes dans la province de Bolzano et le Canada avec sa gestion scolaire<sup>115</sup>.

Tous les États qui ont adopté des mesures de protection à l'égard de leur minorité ont inclus nécessairement des mesures de protection à l'égard de leur culture. Plusieurs ont également prévu, sur la base du droit à la liberté d'association, la possibilité pour leur minorité de créer leurs propres associations culturelles de droit privé. Toutefois, seulement certains États ont ajouté à ces mesures de protection l'octroi d'une autonomie personnelle dans ce domaine.

Au moins deux exemples peuvent être cités pour illustrer le fonctionnement possible d'une autonomie personnelle sectorielle limitée à la culture, à savoir : 1) l'Estonie et sa législation de 1925 et sa nouvelle *Loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales* qui accordent certaines compétences à ses minorités allemande, russe, suédoise et juive; et 2) les pays du Nord (Finlande, Norvège, Suède) et leurs Parlements sami<sup>116</sup>.

---

115. Pour plus de détails, voir notamment : I. ROY, *op. cit.*, note 23. En ce qui concerne plus particulièrement l'Italie, voir notamment aussi : J. LECLERC, «L'Italie», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15, p. 12 à 14; ainsi que le site du Réseau civique du Tyrol du Sud, en ligne: [www.provincia.bz.it/français/introduction/instruction.htm]. En ce qui concerne plus particulièrement le Canada, voir notamment aussi : P. FOUCHER, «La situation des minorités linguistiques dans les provinces canadiennes» in N. LEVRAT, *op. cit.*, note 37, p. 523-560 et COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *La gestion scolaire : La mise en œuvre de l'article 23 de la Charte*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, ISBN: 0-662-63710-0, 1998, 178 pages.

116. Pour plus de détails, voir notamment : I. ROY, *op. cit.* note 23. En ce qui concerne plus particu-

## ii) L'autonomie personnelle à vocation plus générale

Quelques États ont choisi d'accorder à des minorités une autonomie personnelle dans plusieurs secteurs. Quelques États ont choisi de mettre en place, en faveur de certaines minorités regroupées géographiquement et qui ont, pour la plupart, des liens historiques avec l'État, des mesures d'autonomie personnelle à vocation plus générale applicable sur un territoire en particulier. Cette autonomie personnelle applicable territorialement se distingue de l'autonomie locale en ce qu'elle peut être exercée par les seules personnes appartenant à la minorité qui vivent sur le territoire défini, alors que l'autonomie locale est exercée par l'ensemble de la population qui vit sur le territoire défini. Parmi les États qui ont choisi ce genre d'autonomie, nous retenons, à titre d'exemple : 1) la Belgique et ses Communautés linguistiques; 2) la Hongrie et ses Conseils minoritaires locaux; 3) la Croatie et ses Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux; et 4) la Slovénie et ses Collectivités autonomes dans les villes où vivent les communautés hongroise et italienne<sup>117</sup>.

---

lièrement l'Estonie, voir notamment aussi: CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport soumis par l'Estonie en vertu de l'article 25, par. 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales - mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, DOC. ACFC/SR(1999) 016, 22 décembre 1999; S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 42; *Rapport de l'Estonie au Conseil de l'Europe sur sa politique culturelle*, 2003, en anglais en ligne: [<http://www.culturalpolicies.net/down/estonia.pdf>] et DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 84. En ce qui concerne plus particulièrement les autonomies des Sami en Finlande, en Norvège et en Suède, voir notamment aussi: M. PENTIKÄINEN et U. AIKIO-PUOSKARI, *The Language Rights of the Indigeneous Saami in Finland: Under Domestic and International Law*, Editions of University of Lapland, Rovaniemi, 2001; J. LECLERC «Finlande», in *L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 15.; A. EIDE, *Draft Report of the Working Group on Minorities' Visit to the Republic of Finland*, 17 to 20 January 2004, 13 pages, p. 9 et 10.; FINNISH SAMI PARLIAMENT, «Land Rights, Linguistic Rights and Cultural Autonomy for the Finnish Sami People», *Indigenous Affairs*, n° 33/4, July-December, 1997, 6 pages; L. HANNIKAINEN, *op. cit.*, note 88; E. HELANDER, «Les Sami de Norvège», *Encyclopédie de l'Agora*, en ligne: [<http://agora.qc.ca>]; ainsi que le site du Parlement same norvégien, en ligne: [<http://www.same.diggi.no>]; K. MYNTTI, «The Nordic Sami Parliaments», in P. AIKIO et M. SCHEININ, *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Institute for Human Rights of the Abo Akademi University, Turko/Abo, 2000, p. 203-221 ainsi que INSTITUT DE SOCIO-LINGÜÍSTICA CATALANA, *Le Sami en Suède*, en ligne: [<http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/sami/fr/i2/i2.html>].

117. Pour plus de détails, voir notamment: I. ROY, *op. cit.* note 23. En ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, voir notamment aussi: P. DE BRUYCKER et al., *loc. cit.*, note 40. En ce qui concerne plus particulièrement la Hongrie et la Slovénie, voir notamment aussi : T. KORHECZ, «Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives - Reflexions on Legal Solutions in Hungary and Slovenia», p. 164-179. En ce qui concerne plus particulièrement la Croatie, voir notamment aussi: COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), *Avis sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie*, avis n° 216-2002, CDL-AD (2003) 9, 25 mars 2003.

D'autres États, dont la minorité ou certaines d'entre elles n'étaient pas concentrées géographiquement, ont choisi d'accorder à ces minorités en particulier une autonomie personnelle applicable sans restriction territoriale au sein de l'État. Cette autonomie est la plus poussée. Elle accorde plusieurs pouvoirs dans divers domaines à des minorités en particulier et celles-ci peuvent les exercer sur tout le territoire national sans restriction. Nous retenons de la pratique des États au moins deux exemples de ce type d'autonomie personnelle, à savoir : 1) la Croatie et son Conseil pour les minorités nationales; et 2) la Hongrie et ses Conseils minoritaires nationaux<sup>118</sup>.

Tous les exemples cités de solutions d'autonomie personnelle, qu'elle soit sectorielle ou à vocation plus générale, qu'elle soit applicable territorialement ou sans restriction territoriale, accordent des pouvoirs consultatifs et essentiellement administratifs et financiers. Seules la Hongrie et la Belgique semblent envisager une éventuelle pratique visant à assurer une certaine participation des minorités au processus législatif dans le cadre d'une autonomie personnelle en leur accordant, dans le premier cas, un droit de *veto* sur certaines législations et, dans le second cas, le pouvoir de suspendre un processus législatif relatif à certaine question (la « sonnette d'alarme »).

### 3. Conclusion

Aucune solution examinée pour mettre en œuvre le « droit de participation » en émergence n'est parfaite. En effet, nous n'avons pas encore trouvé d'exemple où un État a réussi à mettre en place des mesures permettant d'assurer la participation effective de toutes ses minorités dans toutes les sphères de la « vie de l'État ». Les États qui ont accepté de mettre en place des mesures de participation, l'ont fait uniquement pour certaines minorités en particulier ou uniquement à l'égard de certaines sphères de la vie en société.

À titre d'exemple, les États qui ont accepté de mettre en place des solutions « autonomistes » pour assurer la participation des minorités, l'ont fait le plus souvent pour assurer cette participation à la « vie culturelle de l'État », notamment en matière de langue et d'éducation, et à la « vie sociale de l'État ». Plus rares sont ceux qui ont mis en place des mesures pour assurer la participation des minorités à la « vie politique » et aux « affaires publiques » et plus rares encore sont ceux qui ont mis en place des mesures visant à assurer leur

---

118. Pour plus de détails, voir notamment: I. ROY, *op. cit.* note 23.

participation à la « vie économique et au développement ». Si le droit de participation en émergence doit continuer à se développer, les États devront s'assurer de mettre en place une combinaison de mesures qui permettent de répondre à toutes ces exigences. Dans un scénario idéal qui viserait à respecter le « droit de participation, la combinaison des politiques de protection et de participation devrait répondre, de façon adaptée, aux besoins de toutes les situations minoritaires d'un État donné et assurer à toutes les minorités présentes une participation effective à toutes les facettes de la « vie de l'État », soit à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État.

Cela dit, les solutions examinées comportent tous un avantage : elle assure au moins une certaine participation aux minorités à une, à quelques-unes ou à toutes les facettes de la vie de l'État. Cet avantage confirme l'intérêt de leur analyse pour tous les États qui désireraient éventuellement élaborer et mettre en place de nouvelles politiques visant à assurer la participation de leurs minorités à toutes les facettes de la vie en société ou à améliorer les politiques déjà en place. En effet, ces exemples peuvent fournir des idées sur de bonnes pratiques qui combinées à d'autres, pourraient être utiles dans une situation minoritaire donnée.

## Resum

### **El dret de participació de les minories en la vida de l'Estat: exemples de solucions integradores i autonomistes**

Ingride Roy

Des del començament dels anys noranta, diversos instruments internacionals han posat l'accent no només sobre la «protecció» de les minories, sinó també sobre la necessitat d'assegurar la seva «participació» en la vida cultural, social, econòmica i pública de l'Estat en el qual viuen. Aquest article examina diferents tipus de solucions «integradores» i «autonomistes» escollides per certs estats per reflectir, en el seu ordenament jurídic intern, aquest «dret de participació».

Les solucions «integradores» asseguren a les minories una representació fins i tot al

si de les institucions de l'Estat, ja sigui al si dels òrgans legislatius, de l'Administració pública o de l'ordenament jurídic. Les solucions «autonomistes» permeten a les minories participar, al marge de les institucions estatals, en la vida de l'Estat establint instruments que efectuen una nova disposició de les estructures i dels poders. En aquests casos, es pot optar per la creació d'institucions minoritàries de diàleg o per la concessió d'una o altra forma d'autonomia territorial (regional o local) o personal (sectorial o general).

Paraules clau: minories; dret de participació; dret internacional; diversitat; mesures estatals.

## Resumen

### **El derecho de participación de las minorías en la vida del Estado: ejemplos de soluciones integradoras y autonomistas**

Ingride Roy

Desde el principio de los años noventa, diversos instrumentos internacionales han puesto el acento no sólo sobre la «protección» de las minorías, sino también sobre la necesidad de asegurar su «participación» en la vida cultural, social, económica y pública del Estado en el cual viven. Este artículo examina diferentes tipos de soluciones «integradoras» y «autonomistas» escogidas por ciertos estados para reflejar, en su ordenamiento jurídico interno, este «derecho de participación».

Las soluciones «integradoras» aseguran a las minorías una representación incluso en

el seno de las instituciones del Estado, ya sea en el seno de los órganos legislativos, de la Administración pública o del ordenamiento jurídico. Las soluciones «autonomistas» permiten a las minorías participar, al margen de las instituciones estatales, en la vida del Estado estableciendo instrumentos que efectúan una nueva disposición de las estructuras y de los poderes. En estos casos, se puede optar por la creación de instituciones minoritarias de diálogo o por la concesión de una u otra forma de autonomía territorial (regional o local) o personal (sectorial o general).

Palabras clave: minorías; derecho de participación; derecho internacional; diversidad; medidas estatales.

## Abstract

### **The Right of Minorities to Participate in the Life of the State: Examples of Solutions Promoting Autonomy and Integration**

Ingride Roy

From the beginning of the 90s, various international instruments have stressed not only the “protection” of minorities, but also the need to ensure their “participation” in the cultural, social, economic and public life of the state in which they live. This article examines different types of solutions, chosen by certain states, that promote integration and autonomy. The choice was made in order for the states to reflect this “right to participate” within their domestic legal systems.

The solutions promoting integration ensure that the minorities are represented even in state institutions, be they the leg-

islative bodies, the civil service, or the legal system. The solutions promoting autonomy allow the minorities to participate in the life of the state by establishing instruments that bring about a new arrangement of the structures and branches of government. This type of participation takes place independently of state institutions. In these cases, there is the possibility of opting for the creation of minority institutions for dialogue, or alternatively, for granting some form of territorial (regional or local) or personal (sectoral or general) autonomy.

Key words: minorities; right to participation; international law; diversity; state measures.