

uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET POSTOCTORALES



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

FACULTY OF GRADUATE AND POSDOCTORAL STUDIES

Ingride Roy

AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

LL.D.

GRADE / DEGREE

Faculté de droit

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

La reconnaissance du « droit de participation » des minorités à la « vie de l'état » : Évolution du droit international et pratique des États

TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

France Morrissette

DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS

Jean-Denis Archambault

André Braën

Pierre Foucher

Nicole LaViolette

Gary W. Slater

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES / DEAN OF THE FACULTY OF GRADUATE AND POSTDOCORAL STUDIES

**UNIVERSITÉ D'OTTAWA**
**********
**FACULTÉ DE DROIT**
**********

# LA RECONNAISSANCE DU «DROIT DE PARTICIPATION» DES MINORITÉS À LA «VIE DE L'ÉTAT»: ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL ET PRATIQUE DES ÉTATS

**(Volume I- Introduction et Partie I de la thèse)**

*par*

**INGRIDE ROY**

*THÈSE DÉPOSÉE EN VUE DE L'OBTENTION DU DOCTORAT EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (LL.D)*

Directrice de thèse: **Madame France Morissette**

**Ce 1er novembre 2005**

Library and Archives Canada

Published Heritage Branch

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque et Archives Canada

Direction du Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

*Your file Votre référence*
*ISBN: 0-494-11015-5*
*Our file Notre référence*
*ISBN: 0-494-11015-5*

NOTICE:
The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:
L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

---

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

Canada

# LA RECONNAISSANCE DU «DROIT DE PARTICIPATION» DES MINORITÉS À LA «VIE DE L'ÉTAT»: ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL ET PRATIQUE DES ÉTATS

Copyright © Tous droits réservés. Protégés par les lois relatives aux droits d'auteur.

# - RÉSUMÉ -

La présente thèse analyse les solutions apportées par la Communauté internationale, certaines communautés régionales et certains États aux problèmes des minorités. Elle porte une attention plus particulière à celle qui vise à accorder aux minorités un « droit de participation » à la « vie de l'État », qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique. Elle tente de démontrer que la reconnaissance et la mise en oeuvre de cette solution, par une organisation étatique et des mécanismes institutionnels adaptés aux différentes situations minoritaires, sont seules susceptibles d'assurer la survie des minorités, le maintien de la diversité culturelle et la justice au sein des États.

La première partie dresse un portrait des différentes situations minoritaires possibles et relève leur grande complexité. Elle précise les deux droits parallèles qui ont été élaborés, au niveau international et régional, pour répondre aux problèmes découlant de ces situations, à savoir le « droit des minorités » et le « droit des peuples autochtones ». Elle souligne que ceux-ci ont principalement mis l'accent sur la « protection » des groupes ou de leurs membres, mais que cette protection ne permet pas toujours d'assurer la survie des minorités ni de répondre à tous leurs besoins, notamment en ce qui concerne leur « participation ». Elle tente toutefois de démontrer que le libellé de certains instruments internationaux confirme le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de « protection » des minorités vers la reconnaissance d'un véritable droit collectif de « participation ».

La deuxième partie analyse les réponses données par les États, dans leur ordre juridique interne, à la problématique des situations minoritaires existantes sur leur territoire. Elle constate que la majorité des États a choisi de mettre en place des politiques qui assurent la seule « protection » des minorités, mais qu'un nombre significatif d'États a accepté d'adopter des politiques supplémentaires visant à garantir aux minorités une certaine « participation » à la « vie de l'État. À l'aide d'exemples de mécanismes institutionnels, non exhaustifs mais significatifs, elle tente de démontrer l'existence d'une certaine pratique des États qui confirme l'émergence d'un « droit de participation » des minorités en droit international et qui atteste, du même coup, de la variété des solutions « intégratives » et « autonomistes » envisageables pour le mettre en œuvre. Cette étude suggère, en définitive, une réflexion sur la nécessité de revoir la conception traditionnelle de l'État et l'aménagement des pouvoirs.

# SOMMAIRE*


INTRODUCTION 1

PARTIE I : LES MINORITÉS ET LEUR PROTECTION EN DROIT INTERNATIONAL : VERS UN « DROIT À LA PARTICIPATION » ? 15

Chapitre 1: La complexité et la diversité des situations minoritaires 16

Chapitre 2: L'amorce d'une réponse internationale aux problèmes des minorités 79

Conclusion sur la première partie:
*De nécessaires ajustements au « Droit international des minorités » pour assurer un « Droit de participation » adapté à toutes les situations minoritaires* 215

PARTIE II : LES MINORITÉS DANS LA PRATIQUE DES ÉTATS : VERS LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS VISANT LEUR « PARTICIPATION » 227

Chapitre 1: L'adoption de diverses politiques parfois insuffisantes, mais le plus souvent compatibles avec le « droit de protection » élaboré en droit international 229

Chapitre 2: L'adoption, par certains États, de politique de participation susceptibles de confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international 263

Conclusion sur la deuxième partie:
*L'intérêt des exemples de mesures étatiques exposés pour la mise en place d'un nouveau contrat social État/minorités donnant vie au « droit de participation »* 406

CONCLUSION GÉNÉRALE:
*Vers un choix éclairé de nouvelles solutions adaptées aux diverses situations minoritaires pour assurer le « droit de participation »* 416

Liste des annexes 425

Annexes A à F 426

Bibliographie 486

Table des matières 537


* *La Table des matières détaillée se trouve à la fin du volume III de la présente thèse.*

*À Orlane et Laurence*

*Je ne veux pas que ma maison soit entourée de murs de toutes parts et mes fenêtres barricadées. Je veux que les cultures de tous les pays puissent souffler aussi librement que possible à travers ma maison. Mais je refuse de me laisser emporter par aucune*[*].

[*] Mahatma Gandhi citée dans Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, *Notre diversité créatrice*, Éditions Unesco, Paris, 1996, 343 pages, page 79.

# REMERCIEMENTS

La rédaction de la thèse qui suit a nécessité des années d'efforts, de sacrifices et d'organisation, mais elle n'aurait pas pu se réaliser sans le soutien, l'encouragement, l'exemple et les précieux conseils de nombreuses personnes à qui je voudrais exprimer aujourd'hui ma profonde reconnaissance.

Je tiens tout d'abord à remercier plus particulièrement ma directrice de thèse, Madame France Morissette, pour ses précieux conseils et sa disponibilité, mais aussi pour son humanisme et sa sensibilité. Je conserverai un excellent souvenir de mes discussions avec elle qui étaient toujours à-propos, fort intéressantes et très utiles. J'aimerais également remercier certains collègues de la communauté juridique qui ont su m'influencer au cours des années, non seulement par leurs rigueurs intellectuelles et professionnelles, mais également par leurs qualités personnelles et par leur compréhension et leur profond attachement à la nature humaine, à savoir: Mes Richard Tardif, Johane Tremblay, Daniel Mathieu, Elizabeth Grace, Johanne Gauthier et André Lemay.

J'aimerais également exprimer ma gratitude au personnel du Bureau du Commissariat aux langues officielles ainsi qu'aux deux Commissaires aux langues officielles avec qui j'ai eu la chance de travailler, soit le Dr.Victor C. Goldbloom et le Dr. Dyane Adam. Par leur profond engagement envers les communautés de langues officielles au pays, ils ont tous été pour moi, chacun à leur façon, comme des modèles et exemples à suivre. J'aimerais également remercier les membres de différentes communautés ethniques, religieuses et linguistiques vivant en situation minoritaire que j'ai eu la chance de côtoyer au Canada ou ailleurs dans le monde et qui ont généreusement accepté de partager un peu de leur culture afin de m'aider à apprécier les différences et à comprendre un peu mieux le monde dans lequel ont vit. Leur courage et leur détermination m'ont émue et ne sont pas étrangers à l'intérêt que je porte aujourd'hui aux minorités.

Enfin, je ne voudrais surtout pas oublier de remercier tous les membres de ma famille et de ma belle-famille ainsi que mes amis pour leurs encouragements. Une pensée toute spéciale est plus précisément adressée à mon conjoint, Denis, pour son soutien, sa patience et son amour ainsi qu'à mes deux merveilleuses filles, Orlane et Laurence, qui par leur sourire et leur spontanéité, m'ont permis à plusieurs occasions de souffler et de ne pas perdre de vue, au-delà du travail, les priorités et les valeurs qui me sont chères et essentielles à ma vie.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| *ACEDH* : | Annuaire de la Convention européenne des droits de l'Homme |
| *AFDI* : | Annuaire français de droit international |
| *AIJC* : | Annuaire international de justice constitutionnelle |
| *AJIL* : | American Journal of International Law |
| *CAHMIN;* | Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe |
| *CEDH:* | Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales |
| *CEI:* | Communauté des États indépendants |
| *CF:* | Cour fédérale (au Canada) |
| *CIJ* : | Cour internationale de justice |
| *CJTL* : | Columbia Journal of Transnational Law |
| *CNU* : | Charte des Nations Unies |
| *CPJI* : | Cour permanente de justice internationale |
| *CRSN:* | Canadian Review of Studies in Nationalism |
| *CSCE:* | Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe |
| *HCMN:* | Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE |
| *HCR:* | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |

| | |
|---|---|
| *HRQ* : | Human Rights Quarterly |
| *ICLQ* : | International and Comparative Law Quarterly |
| *IGY* : | International Geneva Yearbook |
| *IYHR* : | Israël Yearbook on Human Rights |
| *LGDJ:* | Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence |
| *LC:* | Lois du Canada |
| *LNB:* | Lois du Nouveau-Brunswick |
| *LRC:* | Lois révisées du Canada |
| *LRO:* | Lois refondues de l'Ontario |
| *LRQ:* | Lois refondues du Québec |
| *LTN-O.:* | Lois des Territoires du Nord-Ouest |
| *MCD:* | Chaire de recherche en mondialisation, citoyenneté et démocratie |
| *MJIL* : | Michigan Journal of International Law |
| *OEA:* | Organisation des États Américains |
| *OIT:* | Organisation Internationale du Travail |
| *ONU* : | Organisation des Nations Unies |
| *OSCE* : | Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe |
| *OUA:* | Organisation de l'unité africaine |

| | |
|---|---|
| *PG:* | Procureur général (au Canada) |
| *PUF:* | Presses Universitaires de France |
| *RCADI* : | Recueil des cours de l'Académie de droit international |
| *RCS:* | Recueil de la Cour suprême du Canada |
| *RDPSPFE* : | Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger |
| *REC* : | Revue d'Europe Centrale |
| *RIFAL:* | Réseau international francophone d'aménagement linguistique |
| *RGDIP* : | Revue générale de droit international |
| *RHDI* : | Revue hellénique de droit international |
| *RQDI* : | Revue québécoise de droit international |
| *RSA:* | Recueil de sentence arbitrale (Suisse) |
| *RSA:* | Revised Statutes of Alberta |
| *RTDH* : | Revue trimestrielle des droits de l'Homme |
| *R-U:* | Royaume-Uni |
| *RUDH* : | Revue universelle des droits de l'Homme |
| *SDN* : | Société des Nations |
| *SPEI:* | Statutes of Prince-Edouard-Island |
| *TLFQ:* | Trésor de la langue française au Québec |

| | |
|---|---|
| *T.N.-O:* | Territoires du Nord-Ouest |
| *UA:* | Union Africaine |
| *UE:* | Union européenne |
| *UNESCO:* | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| *URSS:* | Union des républiques socialistes soviétiques |

*Aussi longtemps qu'une civilisation exercera sur ses semblables une pression politique, intellectuelle et morale de ce que la Nature et l'Histoire lui ont donné, il ne saurait y avoir d'espoir de paix pour l'humanité. Car la négation des spécificités culturelles d'un peuple revient à la négation de sa dignité*[1].

*De la solution de la question minoritaire dépendra en grande partie la paix de demain*[2].

## INTRODUCTION

La société internationale se compose d'un nombre encore méconnu de groupes ou de communautés dont l'origine, le mode de vie et les diverses caractéristiques physiques, culturelles, linguistiques, religieuses ou autres diffèrent. Selon le cas, chacun de ces groupes vit seul ou avec d'autres, dans un aménagement plus ou moins complexe, à l'intérieur des limites d'un État ou encore dispersé sur le territoire de plusieurs États. Dans tous les cas, l'existence de ces groupes s'analyse dans une perspective dynamique puisque leur situation s'insère dans un contexte migratoire grandissant et en perpétuelle mouvance, influencée par les relations et les rapports qu'ils entretiennent avec les divers groupes voisins « aux horizons culturels variés »[3].

Cette société internationale multiculturelle, dont les contours restent encore à définir, se caractérise toutefois par la profonde inégalité dans laquelle vivent plusieurs de ces groupes ou communautés et qui est naturellement source de divers conflits. Si on peut conclure à une inégalité entre les peuples formant les États sur l'échiquier mondial[4], on peut également percevoir des inégalités à l'intérieur même des États entre les différents groupes qui les composent.

---

[1] Alpha Ouma Konaré, président du Mali, 1993, cité *in* COMMISSION MONDIALE DE LA CULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT, *Notre diversité créatrice*, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, UNESCO, Paris, 1995, 299 pages, p. 19.

[2] J. YACOUB, *Les minorités. Quelle protection ?*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 388 pages, p. 371.

[3] R. CANET et J. DUCHASTEL, *La Nation en débat : entre modernité et postmodernité*, Éditions Athéna, Chaire MDC, Montréal, 2003, 194 pages, p. 17.

[4] On peut notamment parler d'inégalité ou de déséquilibre entre les pays du Nord et ceux du Sud « appréciables en termes de répartition des biens de consommations, de partage des savoirs et des techniques ainsi que de droits humains ». Pour plus de détails, voir notamment : T. BONI, « Place et rôle de la diversité culturelle dans les déséquilibres Nord-Sud », *in* K. STÉNOU et F. DE BERNARD, *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle : commentaires et propositions*, Éditions UNESCO, Série Diversité culturelle n° 2, 2001, 158 pages, 61-66, p. 63.

En fait, le paysage étatique n'est que le reflet de cette société internationale et présente bien souvent, quoique à des degrés différents, ces deux mêmes caractéristiques: ***diversité*** et ***inégalité***. En effet, la plupart des États sont composés d'individus de diverses origines qui se distinguent notamment par leur langue, leur culture, leurs moeurs, leur religion et leur mode de vie et qui s'identifient ou qui appartiennent à des groupes ou communautés qui partagent, en tout ou en partie, ces mêmes origines ou caractéristiques. Les influences que ces divers groupes ou individus ont pu exercer entre eux, au cours de l'histoire, ont forgé leur identité mutuelle et ne sont pas étrangères à leur évolution. Elles constituent d'ailleurs leur grande richesse.

Pour que ces influences puissent naturellement se poursuivre et bénéficier à tous les groupes et à tous les membres de ces groupes, l'État doit se montrer favorable à la reconnaissance des différences et admettre la contribution que chacun peut apporter, par ces spécificités, à l'édification de la société. Or, ce n'est pas toujours le cas. Les diverses identités ne sont pas toujours reconnues et même lorsqu'elles le sont, les politiques mises en place continuent malheureusement trop souvent de hiérarchiser ou de marginaliser certains groupes par rapport à d'autres[5]. Ainsi, plusieurs groupes doivent encore vivre en situations minoritaires sans bénéficier d'une protection adéquate, alors que d'autres sont tout simplement ignorés. Pourtant ces groupes sont réels, mais « même décrits par l'observation sociologique ou anthropologique et par les œuvres littéraires ou artistiques, ils restent hors du champ de l'information publique tant qu'ils ne bénéficient pas de la reconnaissance institutionnelle »[6].

Les plaintes déposées auprès du Comité des droits de l'homme[7] de même que les doléances maintes fois répétées par les divers acteurs auprès du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités[8] confirment que les membres de plusieurs groupes, souvent qualifiés de «minorités» ou d'«autochtones» ou dont l'existence n'est même pas reconnue, juridiquement ou dans les faits, par l'État qui les abritent, font l'objet de discrimination, de répression ou d'autres violations des droits

---

[5] En effet, une pleine reconnaissance ne consiste pas uniquement à faire état de la diversité et à défendre des droits individuels, mais implique également la mise en place de mesures pour permettre à toute cette diversité de se développer et de s'exprimer dans des conditions semblables. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : R. BRETON, Peuples et États; l'impossible équation ?, Édition Flammarion, Paris, 1998, 128 pages, p. 11 à 62 ainsi que J. DUCHASTEL, *Fédéralisme et mondialisation : l'avenir de la citoyenneté et de la démocratie*, Éditions Athéna, Chaire MCD, Montréal, 2003, 306 pages, p.18.

[6] R. BRETON, *op. cit.*, note 5, p. 90 et 91.

[7] Notamment les affaires *Lovelace* c. *Canada*, Communication R.6/24 (1984), Annuaire canadien des droits de la personnes, 305, ainsi que *Kitok* c. *Suède*, Rapport du Comité des droits de l'homme, A/43/40, 228.

[8] Voir notamment T. HADDEN, *International and National Action for the Protection of Minorities*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3, p. 3 ainsi que tous les rapports des réunions annuelles du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités tenues depuis 1995: Documents des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1996/2; E/CN.4/Sub.2/1996/28; E/CN.4/Sub.2/1997/18; E/CN.4/Sub.2/1998/18; E/CN.4/Sub.2/1999/21; E/CN.4/Sub.2/2000/27 et Corr.1;

de l'homme encore trop nombreuses. Ces plaintes et ces doléances confirment également que ces groupes doivent bien souvent subir des politiques nationales ou pratiques qui affectent leur mode de vie et qu'ils doivent, de façon générale, bien souvent vivre dans une inégalité plus ou moins marquée par rapport au groupe dominant et même par rapport à d'autres groupes au sein de l'État.

Cette inégalité est souvent liée à leur poids numérique, mais touche bien plus souvent à leur développement économique, social et culturel de même qu'à leur statut, leurs droits et à leurs pouvoirs politiques. Elle place, sans contredit, les groupes concernés en « situation minoritaire » et les empêche bien souvent de participer pleinement à la vie des sociétés où les groupes dominants sont privilégiés.

Ces inégalités sont des sources potentielles de tension et de friction entre la majorité et la minorité et même entre les différents groupes présents au sein d'un État, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires. Elles le sont encore plus depuis l'avènement de la mondialisation puisque celle-ci, avec les échanges internationaux et l'ouverture sur le monde qu'elle implique, est révélatrice des inégalités et offre de nombreuses possibilités aux groupes de prendre conscience de leur situation, de dénoncer ces inégalités et de considérer les moyens dont ils disposent pour revendiquer une meilleure reconnaissance. En même temps, cette mondialisation est également une menace pour certains groupes qui craignent de perdre leur identité au profit d'une uniformisation mondiale ou d'une « super-culture »[9]. Un danger peut alors se poser lorsque de telles inégalités et de telles craintes, révélées ou suscitées par cette mondialisation et non apaisées, voire même exacerbées, par les politiques des États, poussent à l'extrême certains groupes à un repli identitaire rejetant toute possibilité de vivre avec l'autre. Dans un tel contexte, les inégalités peuvent devenir des sources de conflits violents à l'intérieur d'un État et même à l'extérieur de celui-ci.

La nature des différents conflits dans le monde et les facteurs qui font basculer un État dans la violence sont extrêmement variés. Toutefois, on constate que les principaux problèmes de fond, identifiés généralement comme étant à l'origine de ces conflits, affectent plus particulièrement les minorités à l'intérieur des États, à savoir la pauvreté (causée notamment par un déséquilibre dans la répartition des ressources ou des emplois), le non-respect des droits de l'homme, les systèmes

---

E/CN.4/Sub.2/2001/22; E/CN.4/Sub.2/2002/19 et Corr.1; E/CN.4/Sub.2/2003/19.

[9] Pour reprendre l'expression utilisée par Joseph Maila. Voir J. MAILA, « Le pluralisme, comme réponse politique à la diversité culturelle », *in* Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - Dialogue entre les cultures pour la paix, *ONG, Témoins de la diversité culturelle : du concept à la mise en oeuvre*, Document de l'UNESCO, CLT.2003/WS/15, 2003, 83 pages, 14-20, p. 15.

politiques et les questions ethniques[10]. Les cartes géographiques des différents conflits dans le monde, établies en fonction des principales causes de leur origine et illustrées en **Annexe A** de la présente, le démontrent clairement.

Ces conflits sont d'ailleurs beaucoup plus nombreux qu'on ne le croit. Si certains conflits, comme ceux qui sont survenus au Rwanda ou en ex-Yougoslavie ou qui persistent en Israël, ont bénéficié d'une immense couverture médiatique, d'autres, bien plus nombreux, sont restés dans l'ombre, mais n'en sont pas moins graves et n'en constituent pas moins une réalité. Le tableau des guerres et conflits depuis 1990, dressé par Dan Smith dans son *Atlas des guerres et des conflits dans le monde* et reproduit en **Annexe B** de la présente, en souligne toute l'ampleur.

On peut donc affirmer, à l'instar de M. Bengoa, que « pratiquement tous les conflits qui surviennent aujourd'hui dans le monde sont liés, de près ou de loin, à l'existence de minorités et à leur exigence d'être reconnues et d'exercer leurs droits[11] ». Comme ces conflits mettent en cause l'identité et la culture même d'individus et de groupes, leurs règlements sont d'autant plus complexes et s'accommodent difficilement de compromis ou de négociations[12]. Ainsi, l'existence de minorités est une réalité qui met souvent en péril la paix dans le monde. Elle constitue un des problèmes les plus complexes et les plus importants auxquels doivent faire face la société internationale et les diverses sociétés étatiques.

Ces considérations quant à la paix, la sécurité et la nécessité de limiter ou d'éviter les conflits justifient que la Communauté internationale[13] et les États se penchent sur la question

---

[10] D. SMITH, Atlas des guerres et des conflits dans le monde, Éditions Autrement-Collection Atlas/Monde Le Mémorial de Caen, Paris, 2003, 128 pages, p. 8 à 18. Voir également, en ce qui a trait plus particulièrement à l'identification de la pauvreté comme cause de conflits, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), *Mains visibles: assumer la responsabilité du développement social*, Rapport de l'UNRISD, Publication des Nations Unies, Genève, 2001, 195 pages, p. 61 à 64. Voir également en ce qui a trait plus particulièrement à l'identification des questions ethniques comme cause de conflits, D. CARMEN et P. JAMES, «Escalation of Ethnic Conflict», *International Politics*, 1998, vol.35, n° 1, p.65-82. Voir également, en ce qui a trait plus particulièrement à l'identification des questions ethniques comme cause de conflit, notamment L. DIAMOND et M. PLATTNER, *Nationalism, Ethnic Conflicts and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994, 137 pages ainsi que M.E. BROWN, The International Dimensions of Internal Conflict, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1996, 653 pages.

[11] J. BENGOA, *Minorités : existence et reconnaissance*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2, p.3.

[12] Contrairement, par exemple, à des conflits d'ordre plus matériel et mettant en jeu des aspects uniquement économiques, l'argent, les taxes, les règlements commerciaux, etc. C'est néanmoins la thèse soutenue par: L. DIAMOND et M. PLATTNER, *op. cit.*, note 10, plus particulièrement dans l'introduction aux pages xii et xiii.

[13] L'expression « Communauté internationale » ne bénéficie pas, en droit, d'une définition claire et précise. D'ailleurs, elle ne constitue pas un sujet de droit international au sens traditionnel du terme. Seuls les États, les organisations internationales et, dans certains cas, les personnes privées peuvent être considérés comme des sujets de droit international. Ainsi, la « Communauté internationale » regroupe-t-elle l'ensemble des États, les Nations Unies, les acteurs transnationaux et les individus, les organismes internationaux, les organismes régionaux, les bras exécutifs de ces

minoritaire pour y trouver des solutions durables[14]. Le Secrétaire général des Nations Unies a d'ailleurs indiqué à cet égard, en présentant son rapport sur *l'Assemblée du Millénaire* en avril 2000, que « le meilleur moyen de prévenir les conflits était de promouvoir des arrangements politiques dans lesquels tous les groupes étaient équitablement représentés et, parallèlement, d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits des minorités, et de promouvoir un développement économique largement participatif »[15].

D'autres considérations, plus positives, justifient également que les États se penchent sur la question minoritaire, notamment le désir de promouvoir la justice au sein des États, celui de maintenir et de développer les diverses identités et celui d'utiliser à son plein potentiel les richesses de cette diversité. Cette richesse, ou du moins l'aspect culturel de cette richesse, a notamment été reconnue dans la récente *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*[16] adoptée en 2001. Cet instrument érige la diversité culturelle au rang de « patrimoine commun de l'humanité », « aussi nécessaire pour le genre humain que la biodiversité dans l'ordre du vivant »[17] . Il fait de cette diversité notamment « une source de développement, entendu non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante »[18] et « fait de sa défense un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine »[19] .

---

organismes, etc. ? Rien n'est concluant à ce sujet. En fait, ce concept demeure flou. Pourtant, les États, les institutions internationales, les médias et la littérature utilisent grandement cette expression. Le texte de plusieurs instruments internationaux y fait également référence ou utilise des expressions similaires telles que « Communauté des États dans son ensemble », « humanité toute entière », etc. À titre d'exemple, l'expression « Communauté internationale » est utilisée à l'article 53 de *la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, (1980) 1155 R.T.N.U. 354, [1980] R.T. Can. N° 37, dans la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Doc.off.A.G., 25e session, supp.n° 28, p.131, Document des Nations Unies, A/5217 (1970) et dans le *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, Document des Nations Unies, A/50/1027, Annexe, 26 août 1996. C'est donc que cette expression doit certainement viser une réalité, mais laquelle ? Pour notre part, nous utiliserons cette expression, dans la présente thèse, pour viser un nombre significatif d'États qui forment un consensus sur une question en particulier, soit la question des minorités. Pour plus de détails sur la problématique que soulève l'utilisation de cette expression et sur sa portée, voir notamment : N. QUOC DINH, P. DAILIER ET A. PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., 5e éditions, Paris, 1994, 1317 pages, p. 393 à 395 ainsi que I.DUPLESSIS, « Les fondements philosophiques et juridiques d'une Communauté internationale », *in Le Parti de l'humanité* sur le site *[http : // www.unites.uqam.ca/philo/UNESCO/isabelle_duplessis.htm]*.

[14] Le lien entre protection des minorités et prévention des conflits a d'ailleurs été reconnu et mis en évidence à plusieurs reprises dans divers documents des Nations Unies. Voir à ce sujet notamment : *Rapport du Haut-Commissaire sur la situation concernant les minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, s'agissant notamment de la prévention des conflits, présenté en application de la résolution 2002/57 de la Commission des droits de l'homme*, Document des Nations Unies, E/CN.4/2003/87, pages 5, 6, 7 et 11.

[15] Cité *in Id*, p. 5, par.8.

[16] *Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle*, adoptée à l'unanimité à la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 31e session le 2 novembre 2001, texte en français *in* K. STENOU et F. DE BERNARD, *op. cit.*, note 4.

[17] Article 1 de la *Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle, précitée*, note 16.

[18] Article 3 de la *Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle, précitée*, note 16.

[19] Matsuura Koïtchiro, directeur général de l'UNESCO, cité in K. STENOU et F. DE BERNARD, *op. cit.*, note 4, p. 3.

Chaque groupe possède une identité et une culture dont les valeurs et les pratiques particulières, si elles sont partagées, peuvent être utiles à l'ensemble de la société d'un État et de tous les États. Elles peuvent permettre aux autres identités de s'épanouir à leur contact et agir notamment comme « processus évolutif et capacité d'expression, de création et d'innovation »[20]. L'apport des connaissances traditionnelles des autochtones, plus particulièrement dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles, mis en évidence dans certaines enceintes internationales, en est un exemple[21].

Ainsi, le souci de protéger la paix internationale et celui d'assurer la survie des diverses identités et d'utiliser à son plein potentiel les richesses de cette diversité justifient la Communauté internationale et les États à se pencher sur la question des minorités[22]. La Communauté internationale a d'ailleurs posé plusieurs gestes en ce sens au cours de l'histoire, bien que ceux-ci soient, à notre avis, encore insuffisants pour répondre à toutes les situations minoritaires dans le monde.

Elle a d'abord dû répondre à cette question en tenant compte du mode d'organisation politique traditionnel adopté par les États en grande majorité depuis la fin du XIX[e] siècle[23], à savoir l'État-nation, qui ne tient pas compte de la présence des différents groupes sur le territoire des États, mais représente plutôt une unité culturelle et politique basée sur la loi de la majorité. La Communauté internationale a alors développé un certain « droit des minorités » pour répondre aux « laissés-pour-compte »[24] de ces États-nations, c'est-à-dire pour répondre aux besoins de ceux qui ne font pas partie de la majorité, qui sont toujours présents au sein de l'État et qui ne se retrouvent

---

[20] Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - Dialogue entre les cultures pour la paix, *op. cit.* note 9, p.7.

[21] Cet apport est notamment souligné dans les *Lignes essentielles du Plan d'action pour la mise en oeuvre de la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle de 2001*, citées *in* K. STENOU et DE BERNARD, *op. cit.*, note 4.

[22] Il importe de préciser que la Communauté internationale s'est intéressé et s'intéresse encore aujourd'hui à différents types de minorités (minorités nationales, ethniques, linguistiques, religieuses, autochtones). Elle s'intéresse également, de plus en plus, à d'autres types de groupes qui sont également « minorisés » au sein des États et que l'on peut qualifier plus de « minorités sociales », telles que les femmes, les homosexuels, les personnes handicapées, etc. Andrée Lajoie établit même une distinction au Canada entre les « minorités politique », qui regrouperaient les autochtones et les québécois, et les « minorités sociales », qui regrouperaient les gaies et lesbiennes, les handicapés et les femmes. Elle précise ensuite que la différence entre ces deux types de minorités résident dans les valeurs portées par chacun de ces groupes. Pour plus de détails, voir notamment : A. LAJOIE, *Quand les minorités font la loi*, Presses universitaires de France, Paris, 2002, 217 pages. Pour notre part, nous nous attarderons plus particulièrement, dans cette thèse, à la réponse apportée par la Communauté internationale et par les États aux problèmes vécus par les minorités nationales, ethniques, linguistiques, religieuses et autochtones.

[23] Ce modèle a d'abord été utilisé en Europe, mais a par la suite été repris à l'échelle mondiale avec les problèmes que cela devaient impliquer dans des États, comme en Afrique, qui étaient pourtant constitués clairement de plusieurs groupes différents. Pour plus de détails, voir notamment : R. BRETON, *op.cit,* note 5, p. 96 à 101.

[24] Pour reprendre un terme utilisé par M.-J. DOMESTICI-MET, « Minorités et migrations », *L'Observateur des Nations Unies*, n° 3, Automne-Hiver 1997, 105-116, p. 107.

pas dans cette unité culturelle et politique. Ce droit a toutefois évolué au fil des années.

Ainsi, les minorités ont pu bénéficier, tout au cours de l'histoire, de divers degrés de statut, passant de la reconnaissance et de la protection de leur identité en tant que groupe, notamment durant la période d'entre-deux-guerres avec le système mis en place par la Société des Nations (ci-après « S.D.N. »), à la méconnaissance pure et simple de leur problème au nom de l'universalisme des droits de l'homme ou au nom de l'internationalisme prolétarien dans les États communistes après la Deuxième Guerre mondiale. La Communauté internationale ayant vite constaté que la majorité des problèmes vécus par les minorités ou leurs membres, à l'exception de ceux pouvant s'exprimer en terme de discrimination, ne pouvaient être résolus par le simple recours aux droits de l'homme, les minorités ont finalement pu bénéficier d'une reconnaissance et de la protection de certains de leurs droits, non pas en tant que groupe, mais à titre individuel par le biais des «personnes appartenant à leur groupe», dès l'adoption du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[25] en 1966.

La question de la protection des minorités a finalement 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), du Conseil de l'Europe et 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 -) 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 les populations autochtones et des instruments internationaux ont alors été élaborés en ce sens dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de l'ONU.

Dans l'ordre actuel des choses, on peut affirmer que la Communauté internationale reconnaît aujourd'hui que le droit des minorités et celui des populations autochtones intéressent le droit international public, qu'ils dépassent le droit interne et qu'ils comportent trois aspects essentiels : 1) la non-discrimination; 2) la discrimination positive lorsque cela est nécessaire pour assurer une véritable égalité; et 3) la protection des personnes appartenant aux minorités et aux populations autochtones par l'adoption de dispositions accordant des droits spécifiques. Dans

---

[25] 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), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, p. 20 à 40.

certains cas et plus particulièrement en ce qui concerne les populations autochtones, l'adoption de quelques droits collectifs s'ajoute à ces trois aspects.

Cette Communauté internationale a toutefois été incapable, jusqu'à ce jour, d'établir une définition de ce que constitue une « minorité » ou une « population autochtone » permettant d'identifier exactement les groupes pouvant bénéficier de ces droits compte tenu de la diversité des situations minoritaires possibles. Le droit international ne semble également pas avoir trouvé, jusqu'à maintenant, un équilibre entre, d'une part, les exigences requises de la part des États, de la majorité et des minorités et, d'autre part, les privilèges que chacun peut retirer en retour. En effet, les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, qui doivent certes prévaloir, continuent d'être utilisés, à tort, pour refuser certains droits à des groupes qui devraient pourtant pouvoir en bénéficier sans nécessairement remettre en cause ces principes.

Dans le cadre des limites établies par ces principes, il est demandé aux membres de minorités d'être « de bons citoyens, d'aimer l'État, de lui prêter main forte, d'avoir sa citoyenneté, de faire la guerre, de donner sa vie pour sa survie, de parler sa langue, de se soumettre à son système juridique et cela, tout en sachant que cet État n'est pas vraiment le leur ». D'un autre côté, il est également demandé à l'État de respecter les membres de ces minorités, « de les protéger, de respecter leur autonomie culturelle, linguistique, leurs croyances religieuses, leurs moeurs et les autres signes de leur identité, tout en sachant que ces minorités constituent une source de perpétuelle tension et une menace pour son unité, sa tranquillité intérieure et son indépendance extérieure [26]».

Toutes ces demandes ne vont pas nécessairement de soi, notamment parce que les minorités et les populations autochtones ne s'identifient pas au modèle politique de l'État-nation, même accompagné d'un certain statut pour les minorités. En effet, ce modèle politique, en misant sur les intérêts de la majorité, « non seulement les prive de ce désir d'unification du politique et du culturel, mais risque même de les priver des marques de leur identité en tant qu'êtres humains : leurs langues, leurs convictions religieuses, leurs mœurs »[27]. C'est pourquoi, à diverses occasions au cours de l'histoire, les minorités se sont élevées pour exprimer, comme un leitmotiv, leur identité et en revendiquer la protection.

---

[26] Y. BEN ACHOUR, «Souveraineté étatique et protection internationale des minorités», *RCADI*, 1993, tome 245, p. 335 et 336.
[27] *Id.*, p.333.

Mais pour assurer la survie des identités, éviter le repli identitaire et conserver la richesse de la diversité de ces identités, il faut plus qu'une reconnaissance de l'existence des groupes et plus que des mesures de protection. Il faut également, à notre avis, pouvoir assurer **la participation de ces groupes « à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État »**[28] car ils en font partie intégrante. Cette participation doit également être **effective** afin que les minorités aient le sentiment de faire partie de la société dans laquelle elles vivent et qu'elles puissent contribuer à son développement. Elle implique aussi, naturellement et de façon corollaire, que les minorités assument leurs responsabilités.

Or, il est vrai que les instruments internationaux élaborés dans le cadre du droit des minorités et de celui des populations autochtones ont d'abord mis l'accent sur la **protection** des minorités, 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 ». Ce nouveau « droit de participation » en formation entraîne une réflexion sur la nécessité de revoir la conception traditionnelle de l'État fort centralisé, qui semble désormais « inapte à traduire la diversité constitutive de nos sociétés actuelles »[29], et amène à considérer la mise en place de nouveaux aménagements des pouvoirs au sein des États pour assurer une telle participation aux minorités. Les situations minoritaires pouvant varier fortement d'un État à l'autre, le nouvel aménagement des pouvoirs ne pourra se faire qu'à l'aide de différents moyens.

Toutefois, à l'heure actuelle, le droit international ne donne pas encore beaucoup d'indications aux États sur la façon d'assurer le respect de ce « droit de participation » et ne propose encore que trop peu de solutions. Par ailleurs, aucun des instruments adoptés dans le cadre du droit des minorités et de celui des populations autochtones n'a réussi à être assez contraignant pour définir les règles de la mise en œuvre du « droit de protection » et, encore moins, du «droit de participation». On n'a pas plus réussi à prévoir les garanties nécessaires à leur application par un mécanisme de contrôle efficace. La réflexion sur le développement de ces droits doit donc se poursuivre.

---

[28] Suivant l'expression utilisée à l'article 7 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 47/135 du 18 décembre 1992, texte en français *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 25, p.140-144.

[29] R. CANET et J. DUCHASTEL, *op. cit.*, note 3, p. 21.

Il reste que les États demeurent toujours maîtres de la mise en oeuvre des droits élaborés sur le plan international. Ils sont seuls à pouvoir s'obliger à l'égard de leurs minorités et ils ont le dernier mot sur la solution qui serait, selon eux, la plus adaptée à leur situation; laquelle devrait être retenue et appliquée sur leur territoire pour assurer une protection réelle et suffisante de leurs minorités. Or, jusqu'à ce jour, on peut affirmer que les États ont répondu de façons diverses et inégales aux problèmes engendrés par les situations minoritaires existantes sur leur territoire. Ils s'en sont tenus trop souvent à une politique d'assimilation ou de non-intervention et lorsqu'ils ont mis en place des mesures de protection, ils ne les ont bien souvent pas accompagnées de mesures de participation. La question minoritaire n'a pas pris toute l'importance qu'elle devait prendre dans l'ordre des priorités étatiques souvent par manque de volonté politique, mais parfois tout simplement par manque de moyens financiers ou techniques pour mettre en place les mesures nécessaires[30]. Pourtant, les besoins sont bien réels.

Il est, à notre avis, grand temps pour les États de faire un **examen** des situations minoritaires qui existent sur leurs territoires respectifs et de **s'interroger** sur de nouvelles façons d'organiser le pouvoir de manière à ce que chaque groupe, qu'il soit majoritaire ou minoritaire, s'y retrouve, et ce, tout en reconnaissant et en acceptant l'apport des autres groupes qui composent l'État où il vit. Cette réflexion doit être envisagée avec « l'ambition d'intégrer tous les groupes à l'intérieur de la société en harmonie et sur la base du respect intégral de leur identité culturelle respective »[31]. En d'autres mots, elle doit être envisagée dans le souci d'assurer la survie de la diversité des identités qui composent les États. Toutefois, cet exercice nécessite certaines conditions préalables.

Il faut tout d'abord que les États acceptent de mettre en place une démocratie qui représente cette diversité, qu'ils élaborent « un projet de société démocratique articulant la volonté de vivre ensemble »[32], facilitant l'acceptation et la compréhension par les autres et favorisant le dialogue entre les divers groupes[33].

---

[30] A. EIDE, *Prévention de la discrimination et protection des minorités : Rapport intérimaire sur la mise à jour de l'étude sur la recherche de solutions par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels les minorités sont impliquées*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/21, p. 19.

[31] Traduction tirée du discours de monsieur Rolf Ekeus, Haut-Commissaire des minorités nationales pour *l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE,) intitulé : «Rapid Pro-Action Identifying and Addressing Sources of Conflict» et prononcé au Royaume-Uni le 1er juillet 2002 à l'occasion de la Wilton Park Conference on «Creating Conditions for Peace», texte en anglais en ligne: [http://www.osce.org]

[32] M. TSHIYEMBE., «Diversité culturelle et paix civile en Afrique noire», *in* Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - dialogue entre les cultures pour la paix, *op. cit.*, note 9, p. 21.

[33] Nous sommes d'ailleurs d'accord avec Tennella Boni lorsqu'elle prétend que la diversité culturelle «véhicule l'idée

Il faut également que les États admettent que « chaque groupe humain, quelle que soit son ampleur, a droit à un cadre politique conforme à son extension, à l'intérieur duquel il puisse maintenir et développer sa personnalité, et rechercher ses modèles sociaux et économiques propres, reflétant ses traditions et, aussi bien, ses aspirations »[34]. Il faut que ces États envisagent des solutions aux problèmes des minorités dans une optique pluraliste puisque celle-ci encourage non seulement la tolérance, mais la reconnaissance des différences et de l'apport des particularités de tous les groupes à la société, admet la nécessité d'une forme ou d'une autre de partage des pouvoirs entre les différentes composantes de la société et reconnaît qu'il existe une pluralité des sites de production et de création du droit[35].

Enfin, il faut que les individus et les groupes majoritaires et minoritaires souscrivent à l'inévitable « compromis démocratique »[36] qui implique des concessions de part et d'autre et même certaines limites à leurs droits pour assurer la stabilité de l'État dans son ensemble[37] ou empêcher les excès de pouvoir de la majorité sur la ou les minorités.

Dans le cadre de la présente thèse, nous aimerions porter notre attention plus particulièrement sur l'une des conditions préalables à la concrétisation d'un « projet de société démocratique articulant la volonté de vivre ensemble », à savoir la recherche de solutions aux problèmes des groupes qui vivent en situations minoritaires. L'une de ces solutions réside, à notre avis, dans l'élaboration ou la clarification d'un « droit de participation » et sa concrétisation, dans le cas de chaque État, par la mise en place d'une organisation étatique et des mécanismes institutionnels adaptés aux situations minoritaires existantes sur le territoire.

---

d'un dialogue nouveau où l'on établit un contrat de confiance de telle sorte que chaque culture soit à la fois représentée et visible, qu'elle ait droit de cité et droit à la parole». Pour plus de détails, voir: BONI (T.), *loc. cit.*, note 4, p. 62. Sur l'importance du dialogue, voir également le discours du directeur général de l'UNESCO à l'occasion du lancement de 2004 comme Année internationale de commémoration de la lutte contre l'esclavage et de son abolition : K. MATSUURA, document de l'UNESCO, DG/2004/019, 19 février 2004. Il rappelait notamment « [qu'] il n'existe aucune civilisation qui n'ait été enrichie par le contact, l'interaction et l'échange. Apports multiples qui sont le fruit non seulement d'un dialogue avec les autres civilisations, mais également de celui à l'œuvre au sein même de chacune d'elles ».

[34] R. BRETON, *op. cit.*, note 5, page 113.

[35] En effet, le pluralisme «favorise l'intégration des groupes, tout en accordant aux minorités le droit de conserver et de développer leur identité et leurs caractéristiques propres». Pour plus de détails sur le pluralisme, voir notamment : M.-H. GIROUX, *La protection des minorités en droit international : Hongrie et Roumanie, une étude de cas*, Éditions Thémis, Montréal, 2001, 251 pages, plus particulièrement aux pages 7 à 21.

[36] Suivant l'expression utilisée par Florence Benoit-Rohmer. Voir F. BENOIT-ROHMER, «La Cour européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales», *R.T.D.H.* (2002), 562-586, p. 583.

[37] Affaire *Gorzelik et al.* c. *Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme, dossier n° 44158/98, décision du 20

Dans le cadre de la **première partie de cette thèse**, nous tenterons de dresser un portrait des différentes situations minoritaires possibles, de relever leur grande complexité et de dégager les réponses formulées par le **droit international** relatif aux minorités pour faire face aux problèmes découlant de ces situations. Nous démontrerons qu'à l'aide de ce droit, la Communauté internationale a accordé, jusqu'à maintenant, une grande importance à la « protection » des minorités, mais que cette protection n'est pas toujours suffisante pour assurer la survie des minorités, empêcher le repli identitaire et forcer le dialogue entre les groupes. Nous constaterons cependant, à travers les textes de certains instruments internationaux, le désir grandissant de la Communauté internationale de développer un « droit de participation » des minorités pour répondre aux difficultés qui ne peuvent être résolues par le seul régime de protection.

À cet égard, nous adopterons le point de vue que la reconnaissance de droits collectifs pour assurer non seulement la « protection », mais également la « participation » des minorités se justifie dans le cadre d'un État libéral démocratique et que les deux types de droits collectifs (protection et participation) sont nécessaires pour assurer la survie des identités, protéger la diversité culturelle et préserver la justice au sein de l'État. Nous démontrerons que le régime international actuel de protection des minorités tend à évoluer vers une reconnaissance du « droit de participation » et qu'il peut même offrir une assise légale à ce nouveau droit en émergence grâce à laquelle nous pourrons dégager ses principales caractéristiques.

Enfin, nous soutiendrons que la Communauté internationale aurait intérêt à apporter des précisions au droit international des minorités pour clarifier le « droit de protection » et le « droit de participation » et pour encourager leur mise en œuvre. Il existe d'ailleurs de nombreux arguments justifiant que le droit international, lui-même, prévoie et mette à la disposition des États un choix de solutions, par ailleurs contraignantes et flexibles, pour assurer la mise en œuvre effective des droits des minorités et, plus particulièrement, pour assurer leur participation à la vie culturelle, sociale, économique et publique de la société. À notre avis, la Communauté internationale devrait pouvoir convaincre les États de la nécessité d'établir de nouveaux rapports avec leurs minorités en vue de répondre aux insatisfactions de ces dernières face au modèle politique de l'État-nation. Elle devrait également leur proposer des outils pour les aider à choisir des solutions adaptées à la ou aux situations minoritaires existantes sur leur territoire.

---

décembre 2001, p. 30, par. 66.

Dans le cadre de la **deuxième partie de cette thèse**, nous analyserons les réponses données jusqu'à ce jour **par les États**, dans leur ordre juridique interne, à la problématique des situations minoritaires existantes sur leur territoire. Nous examinerons les différentes politiques adoptées par les États. Nous constaterons que plusieurs de ces politiques s'insèrent dans le cadre de la philosophie du droit international des minorités, plus spécifiquement en assurant la protection de ces dernières, mais qu'elles ne suffisent pas, à elles seules, à assurer une participation effective des minorités à la vie de la société. Nous tenterons toutefois de démontrer, à l'aide d'exemples, non exhaustifs mais significatifs sur la question, que plusieurs États ont déjà envisagé l'adoption de politiques visant à assurer ou, du moins, à encourager la participation des minorités à une, à quelques-unes ou à plusieurs facettes de la « vie de l'État », par la mise en place de divers mécanismes institutionnels.

Notre étude suivra une approche plutôt normative et se penchera principalement sur des arrangements étatiques qui ont été exprimés dans des mesures législatives et constitutionnelles suffisamment claires pour en dégager le fonctionnement et pour juger de leur utilité en ce qui concerne la participation des minorités à la « vie de l'État ». Nous mettrons l'accent sur les aspects distinctifs des arrangements institutionnels élaborés par certains États et sur la portée des instruments adoptés pour les encadrer (Constitutions et législations, le cas échéant), car il nous semble primordial, pour l'efficacité d'un système, que les balises des droits soient clairement définies dès le départ dans la Constitution ou la législation qui les accordent. Il ne faut pas oublier que, dans la réalité, les membres des minorités n'auront bien souvent pas les ressources suffisantes pour s'adresser aux tribunaux afin de faire préciser des droits qui leur auraient vaguement été accordés, d'où la nécessité de disposer de mesures claires et complètes dès le départ. Ainsi, nous ne nous attarderons pas, sauf quelques rares exceptions, sur l'interprétation que la jurisprudence des tribunaux nationaux aurait pu faire de dispositions obscures contenues dans tous ces arrangements étudiés. Bien que nous aurions pu trouver dans cette jurisprudence d'autres solutions concrètes intéressantes pour assurer la participation des minorités, nous avons cru bon, par souci de concision, de réserver une telle analyse à une étude ultérieure.

Notre analyse des divers mécanismes institutionnels mis en place pour assurer une participation des minorités nous permettra, en définitive, de déceler **une « certaine » pratique des États qui confirme l'émergence d'un « droit de participation » en droit international et qui atteste,** du même coup, de la **variété des solutions envisageables pour le mettre en œuvre**. Cette deuxième partie de notre étude nous aidera donc à dresser une typologie des diverses solutions

possibles pour réaliser ce « droit de participation » selon les situations minoritaires en cause. Bien qu'aucun des exemples examinés ne constituera une solution parfaite ni ne permettra la participation des minorités à toutes les facettes de la vie en société, tous seront utiles pour déterminer les facteurs qui ont une influence importante sur le choix des solutions à adopter dans des circonstances données. Ainsi, ces exemples pourront être source d'inspiration pour les États. Ils pourront notamment les aider à développer de nouvelles solutions aux problèmes minoritaires qui tiennent compte des différents groupes qui vivent sur leur territoire et les encourager à utiliser, à son plein potentiel, la richesse de cette diversité.

L'idée de développer un *Code de conduite* sur l'application de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*[38] a récemment été proposée dans le cadre des travaux du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités[39]. Nous osons espérer que les analyses de la pratique internationale et de celle des États en regard des minorités, effectuées dans le cadre de la présente thèse, pourront fournir des indications sur les outils et les pistes de solutions qui pourront éventuellement être offertes aux États, dans le cadre de ce *Code de conduite* ou d'un autre instrument semblable, pour les aider à effectuer un choix de solutions adaptées à la ou aux situations minoritaires existantes sur leur territoire respectif.

---

[38] *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée*, note 28.

[39] Voir le Rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités sur les travaux de sa neuvième session, document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/19, par.71 ainsi que certains documents de travail déposés devant ce Groupe de travail et examinés par celui-ci : T. HADDEN, *Regional Guidelines or Code of Practice on the Implementation of the Declaration*, UN document, E/1CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.1 ainsi que T. HADDEN, *op. cit.*, note 8.

## PARTIE I : LES MINORITÉS ET LEUR PROTECTION EN DROIT INTERNATIONAL: VERS UN DROIT À LA « PARTICIPATION » ?

La présence et l'existence de minorités sur le territoire de la majorité des États sont des **réalités difficiles à saisir et à circonscrire** en raison de **la complexité et de la diversité des situations minoritaires** et des problèmes auxquels sont confrontées ces minorités. En fait, chaque situation minoritaire est tributaire d'une foule de facteurs liés aux différentes caractéristiques personnelles et aux origines du groupe visé, à la position géographique dans laquelle il vit, à son mode de vie, aux formes d'émergence de son existence, aux forces revendicatrices de ses membres, aux politiques menées par l'État à son égard, etc. Il est donc nécessaire de s'y arrêter pour tenter de dresser un portrait de ces diverses situations minoritaires possibles (**Chapitre 1**).

Malgré la complexité et la diversité de ces situations, **la Communauté internationale et certaines communautés régionales ont tout de même tenté d'apporter une réponse aux problèmes** qui en découlent. Toutefois, les solutions proposées sont nécessairement marquées par les perceptions que ces communautés (internationale et régionales) ont des problèmes et par le souci constant de ne pas nuire à la souveraineté ni à l'intégrité territoriale des États. Les perceptions ne permettant généralement d'illustrer qu'une facette des problèmes, les réponses ne peuvent être, à l'heure actuelle, qu'incomplètes et imparfaites.

En fait, la Communauté internationale a principalement mis l'accent, dans les divers instruments relatifs aux minorités, sur la question de la « protection » des minorités par le biais de droits individuels ou de droits à dimension collective accordés aux membres appartenant aux minorités. Ce faisant, elle a réussi à mettre en place des normes qui permettent de dégager des droits de base auxquels peuvent aspirer la plupart des membres des groupes en situations minoritaires. Toutefois, cette « protection » n'est pas toujours suffisante, à elle seule, pour répondre à tous les besoins de chaque situation minoritaire possible, notamment en ce qui concerne la participation des minorités. Elle n'est pas suffisante non plus pour assurer la survie des minorités et garantir la coexistence harmonieuse de tous les groupes au sein de l'État.

Les normes élaborées jusqu'à ce jour gagneraient certainement à être précisées pour reconnaître plus clairement aux minorités des droits collectifs, car ils sont les seuls à pouvoirs assurer une certaine justice au sein de l'État.

À l'heure actuelle, le libellé de certains instruments internationaux démontre cependant la volonté de la Communauté internationale de reconnaître des droits collectifs à certains groupes, en complément des droits de l'homme, pour renforcer le régime de protection des minorités dans certaines circonstances. Le libellé de certains autres instruments atteste également du désir grandissant de cette Communauté de développer un « droit de participation », lui aussi basé sur la reconnaissance de droits collectifs, pour répondre aux difficultés qui ne peuvent être résolues par le seul régime de protection. Ces textes offrent donc des indices permettant d'envisager l'évolution du régime international de « protection » des minorités vers la reconnaissance d'un droit complémentaire plus dynamique, à savoir un « droit de participation ». La portée de ce droit en émergence s'avérerait flexible et adaptable aux diverses situations minoritaires possibles. Il reste que des précisions devront être apportées au droit international des minorités afin de permettre à la Communauté internationale et à ce droit de jouer plus efficacement leur rôle de soutien en regard des questions minoritaires **(Chapitre 2)**.

## Chapitre 1 : La complexité et la diversité des situations minoritaires

Il est difficile d'identifier précisément la présence de minorités sur le territoire des États et de traiter de cette réalité d'une façon globale. Conceptualiser la notion même de minorité demeure extrêmement complexe. En fait, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune définition universellement reconnue de ce que constitue une « minorité », les États étant en perpétuel désaccord sur certaines caractéristiques devant entrer ou non en considération dans l'élaboration d'une telle définition, compte tenu de leurs préoccupations internes respectives (**Section I**). S'ajoute à cette complexité le fait que les groupes qui pourraient éventuellement répondre à cette définition se retrouvent dans des situations minoritaires aux caractéristiques fort différentes (**Section II**).

### *Section I : L'éternelle confusion entourant la notion de « minorité »*

Lorsque l'on tente de dresser un portrait objectif des différentes minorités existantes dans le monde, on est d'abord frappé par l'extrême diversité des groupes pouvant répondre à une définition de cette notion et par l'indétermination des qualificatifs utilisés par les différents acteurs pour les caractériser (**paragraphe 1**).

On doit ensuite composer avec le fait que la Communauté internationale a délibérément choisi de mettre de côté et de traiter différemment les peuples autochtones, sans leur fournir

également de définition, alors que leurs caractéristiques pourraient pourtant leur permettre de répondre à une définition de la notion de minorité. En conséquence, il demeure nécessaire de tenter de concilier ces deux notions : minorités et peuples autochtones (**paragraphe 2**).

*Paragraphe 1 : À la recherche d'une définition et d'une terminologie commune*

Depuis le début du XX[e] siècle, plusieurs auteurs ont tenté de trouver une définition du terme « minorité » qui soit acceptable pour tous. Toutefois, bien que la Communauté internationale ait consenti à élaborer un « droit des minorités »[40], elle ne s'est toujours pas entendue, à ce jour, sur la **définition** à donner à cette notion de « minorité » et sur la terminologie à employer lorsque l'on traite de cette question. En fait, plusieurs questions rattachées à cette notion restent sans réponse ou du moins controversées, de sorte que toutes les tentatives d'élaboration d'une définition susceptible de recueillir une adhésion universelle ont, jusqu'à maintenant, toujours achoppé.

En 1930, la Cour permanente de Justice internationale a interprété indirectement cette notion de minorité dans son *Avis consultatif relatif à la Convention gréco-bulgare de 1919*[41]. Ainsi, une minorité représentait :

> « Une collectivité quelconque de personnes qui vivent dans un pays ou dans une localité donnée qui ont une race, une religion, une langue et des traditions propres et qui sont unies par une identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions en un sentiment de solidarité, dans le but de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'aider mutuellement. »

Cette définition n'a toutefois pas fait l'unanimité. À trois reprises par la suite, la Sous-Commission a recommandé à la Commission des droits de l'homme l'adoption d'un projet de résolution qui définirait les minorités[42]. Elle a même recommandé de baser cette définition sur des éléments précis et d'entreprendre une étude sur la situation des minorités dans le monde entier en s'appuyant, entre autres, sur ces éléments, mais cette recommandation n'a pas été mise à

---

[40] Pour plus de détails sur le contenu de ce droit des minorités, voir *Infra*, chapitre 2, section I, par.1 de la présente.
[41] *Avis consultatif relatif à la Convention gréco-bulgare de 1919*, CPJI, série B, n° 17, p. 31.
[42] Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, troisième session, doc. E/CN.4/Sub.2/119, par.32; Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, quatrième session, doc. E/CN.4/Sub.2/140, annexe I, projet de résolution II; Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, cinquième session, doc. E/CN.4/Sub.2/149, par.26.

exécution[43]. En 1950, dans un mémorandum intitulé « Définition et classification des minorités », le Secrétaire général a lui aussi tenté de circonscrire cette notion en mettant l'accent sur l'origine nationale des minorités, en retenant, entre autres, les critères de la position non-dominante du groupe au sein d'un État et du sentiment de solidarité du groupe, et en précisant diverses façons en vertu desquelles les minorités peuvent se former[44]. Enfin, les études de Francesco Capotorti en 1977 et en 1991[45], du juge Jules Deschênes en 1985[46] et d'Asbjorn Eide en 1993[47] n'ont pas réussi non plus à obtenir de la part des États un consensus à ce sujet.

Par ailleurs, de tous les instruments internationaux ou régionaux qui traitent de la question des minorités et qui utilisent cette terminologie, aucun n'a osé formuler une définition de ce que constitue une « minorité », même pas la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques* qui a été adoptée en 1992 dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies[48]. Seule une définition d'une « minorité nationale » (et non d'une simple « minorité ») a pu être formulée dans le cadre d'un instrument régional non contraignant, soit dans le cadre de la *Recommandation 1201*[49] pour l'adoption d'un protocole additionnel sur les droits des minorités à la *Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*[50]. Toutefois, cette recommandation n'a toujours pas donné lieu à un protocole additionnel à la *Convention*, signe que cette définition soulève toujours des controverses.

---

[43] Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, cinquième session, *op. cit.*, note 38; Nations Unies, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, sixième session, doc. E/CN.4/703, par.200, proposition F.

[44] SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, *Définition et classement des minorités*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/85, par.37 et 38.

[45] *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.1, page 102; 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.

[46] *Rapport du juge Jules Deschênes*, Nations Unies, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1985/31, p. 29.

[47] *Rapport de Asbjorn Eide concernant les moyens possibles de faciliter la solution par des moyens pacifiques et constructifs de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4.

[48] *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, 18 décembre 1992, *précitée*, note 28.

[49] La *Recommandation 1201* définissait une « minorité nationale » comme suit : « Aux fins de cette convention, l'expression minorité nationale désigne un groupe de personnes dans un État qui : a) résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens; b) entretiennent des liens anciens solides et durables avec cet État; c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; d) sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État; e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leur religion ou leur langue ». Voir : *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, 1er février 1993, *in RUDH*, 1993, vol.5, nos 5-6, p. 189-191.

[50] *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, *in* O.-M.

Au niveau étatique, c'est plutôt la règle de la confusion qui règne puisque chaque État semble vouloir adopter sa propre définition de ce que constitue une « minorité », parfois dans le but de nier tout simplement l'existence de minorités sur son territoire[51], parfois afin de restreindre le nombre de groupes pouvant répondre à cette définition[52].

Le rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, M. Francesco Capotorti, énumérait, dans son *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*[53] parue en 1991, une liste de questions pour élaborer une telle définition.

> « La notion de minorité doit-elle se fonder sur le rapport numérique du groupe minoritaire avec l'ensemble de la population ou cet élément quantitatif est-il secondaire, voire même sans importance ? Y a-t-il lieu d'introduire également dans cette notion la limite d'une dimension minimale ? Faut-il tenir compte seulement de critères objectifs ou doit-on considérer que des éléments subjectifs jouent aussi un rôle ? L'origine des minorités entre-t-elle en ligne de compte aux fins d'une définition ? Doit-on entendre par minorité seulement des groupes de ressortissants à l'exclusion des groupes formés d'étrangers ? »[54]

---

DUPUIS, *Grands textes de droit international public*, Paris Dalloz, 1996, p. 184-200.

[51] C'est notamment le cas en **Turquie** où l'État interprète l'article 39 du *Traité de Lausanne* comme accordant un statut de minorité uniquement aux citoyens non musulmans, ce qui n'inclut pas, par exemple, les kurdes.

[52] C'est notamment le cas dans certains États qui ne sont pas spécialement réputés pour reconnaître beaucoup de droits individuels ou collectifs aux minorités comme **l'Iran** où l'article 13 de la *Constitution iranienne* limite la notion de «minorité religieuse» en identifiant les seules minorités religieuses monothéistes suivantes : les zoroastriens, chrétiens et juifs, excluant de ce fait les Kurdes qui sont de religion musulmane sunnite (par opposition à la majorité de la population qui est de religion musulmane chiite). Toutefois, ce peut être également le cas, même dans des États réputés comme accordant de nombreux droits en matière de minorités. En **Slovénie**, par exemple, l'article 5 de la *Constitution slovène de 1991* désigne explicitement les «communautés nationales autochtones italienne et hongroise». En **Hongrie,** par ailleurs, l'article 1 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques de 1993* prévoit que, pour être en présence d'une minorité, quatre critères doivent être remplis : essentiellement un critère d'ancienneté, un critère numérique, un critère objectif et un critère subjectif. Par ailleurs, le par.61(1) de cette *Loi* précise que les différents groupes considérés comme «autochtones» sont les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Polonais, les Roumains, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Tziganes et les Ukrainiens et précise la procédure d'application pour la reconnaissance éventuelle d'autres minorités. La lecture combinée de l'article 1 et du paragraphe 61(1) de cette *Loi* n'est pas tout à fait claire. En effet, la *Loi* ne précise pas ce qu'est un «autochtone». Dans le contexte de la loi, cette expression est-elle synonyme de «minorité» ? Si tel est le cas, cet article pourrait constituer une présomption selon laquelle tous les critères de l'article 1 sont remplis pour les groupes énumérés. Par contre, si l'expression «autochtone» correspond uniquement à une communauté traditionnellement établie en Hongrie, cet article pourrait constituer une présomption que ces groupes répondent uniquement au critère d'ancienneté et tous les autres critères devraient être alors démontrés avant de conclure à la présence d'une minorité. Pour plus de détails, voir: *Constitution iranienne* de 1979, texte en anglais en ligne:[http://www.salamiran.org/IranInfo/State/Constitution]; *Constitution slovène de 1991*, texte en anglais en ligne: [http://www.dz-rs.si/en/aktualno/zakonodaja.html] ainsi que *Loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie*, texte en français *in* OFFICE POUR LES MINORITÉS NATIONALES, *Loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie*, Éditions Janos, Budapest, 1993, 41 pages.

[53] F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, op. cit.*, note 45.

[54] *Id., page 5.* Par ailleurs, sur la question de la reconnaissance des étrangers et non seulement de ressortissants qui a

Ces questions demeurent encore d'actualité compte tenu que les États ne sont toujours pas prêts à répondre de la même façon à ces questions pour des raisons qui sont liées, d'une part, à l'importance qu'ils accordent à leur souveraineté et à leur intégrité territoriale et, d'autre part, à leur volonté d'accorder des droits plus ou moins étendus à ces minorités. S'agira-t-il de droits collectifs ou de droits individuels ? Ira-t-on jusqu'à accorder un droit à l'autonomie ou à l'autodétermination aux minorités ou à certaines d'entre elles ? Etc. En fait, plus les droits seront étendus, plus les États seront tentés de restreindre les bénéficiaires de ces droits et, par voie de conséquence, de restreindre la portée de la définition de ce que constitue une « minorité ».

S'ajoute à cette difficulté d'élaborer une définition acceptable de ce que constitue une « minorité », le fait que les différents acteurs utilisent consciemment ou non une **terminologie variée** pour viser une même réalité. En fait, ils tentent en vain de contourner la difficulté que pose l'élaboration d'une définition de la notion de « minorité » en employant dans les instruments internationaux et dans les textes juridiques internes des États d'autres expressions telles que « communautés »[55], « communautés culturelles et historique »[56] , « communautés ethniques »[57] , « nationalités »[58], « minorités nationales »[59] , « peuples »[60], « groupes »[61], « groupes ethniques »[62].

---

souvent été à l'origine des controverses dans l'élaboration d'une définition de ce que constitue une minorité, voir également : A. EIDE, *Citoyenneté et applicabilité des droits des minorités aux non citoyens*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3/1999.

[55] C'est notamment le cas à l'article 2 de la *Constitution belge* qui reconnaît trois communautés en Belgique, à savoir les «communautés flamande, francophone et germanophone». Voir : *Constitution belge*, en français en ligne: [http://www.senate.be/senbeldocs/constitution/Const_fr.html]. C'est également le cas à l'article 10 de la *Constitution Libanaise* où l'on précise le «droit des communautés d'avoir leurs écoles». Voir: *Constitution libanaise de 1996, en ligne:* [http://www.lp.gov.lb/version%20Francaise/Constitution/menu.htm]. Pour plus de détails, voir notamment : K. BOUSTANY, «Minorités et organisation institutionnelle au Liban : architecture de l'État et dispositifs juridiques», *in 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*, p. 389-411. Autres exemples, les articles 29, 30, 31 et 235 de la *Constitution sud-africaine de 1996* attribuent des droits et notamment le droit à l'autodétermination à *«any community sharing a common cultural and language heritage»*. Voir : *Constitution sud-africaine de 1996*, en anglais en ligne: [http://www.gov.za/Constitution/1996/96cons.htm]. Pour plus de détails, voir notamment : D. DARBON, «Unity in our diversity : la protection des minorités occultées en Afrique du Sud», *in* 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*, p. 429-461.

[56] C'était notamment le cas de l'article 1 de la *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse de 1991* qui prévoyait que «la République française garantie à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits (...). Cette disposition a toutefois été abrogée par le Conseil constitutionnel en France (*décision n° 91-290D du 9 mai 1991*) au motif qu'elle était contraire au Principe reconnu par la *Constitution française* selon lequel la «République est une et indivisible». La nouvelle loi de 2002 relative à la Corse ne fait mention que de la «collectivité territoriale». Pour plus de détails, voir : *Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse*, en français en ligne: [http://www.legifrance.org/html/accueil.htm.]

[57] C'est notamment le cas à l'article 37 de la *Constitution lituanienne de 1992* qui réfère aux «citoyens qui appartiennent à des communautés ethniques». Voir : *Constitution lituanienne* de 1992, en anglais en ligne: [http://www.3.lrs.it/c-bin/eng/preps2?Condition/=211295].

[58] C'est notamment le cas au préambule et à l'article 48 de la *Constitution de l'ex-République yougoslave de Macédoine de 1991* qui garantit notamment «la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des nationalités». Voir : *Constitution de Macédoine de 1991*, texte en anglais en ligne:

Mais au-delà des **définitions** juridiques que l'on peut donner à la notion de « minorité » d'un point de vue universel, régional ou étatique et au-delà de la **terminologie** que les différents acteurs veulent bien employer pour désigner les membres des groupes de personnes pouvant bénéficier de certains droits que l'on désigne, au plan international, comme des « droits des minorités », il demeure que, dans les faits, des « groupes en situations minoritaires » sont présents dans presque tous les pays. Nous insistons sur l'expression « groupes en situations minoritaires », compte tenu qu'à notre avis, ce n'est pas tant le fait qu'une minorité existe objectivement au sein d'un État qui entraîne des difficultés, mais plutôt le fait qu'un groupe en particulier puisse faire l'objet d'une « minorisation » au sein d'un État. Par ailleurs, l'utilisation de cette expression « groupe en situation minoritaire » plutôt que « minorité » donne une perception moins péjorative du groupe. Elle a l'avantage de ne plus placer le groupe en position d'infériorité par rapport aux autres groupes et met en évidence le fait que c'est la situation qui crée problème et non le groupe en tant que tel[63].

---

[http://www.oefre.inibe.ch/law/icl/mk00000_.html] et extraits cités en français dans J. LECLERC, «Ex-République yougoslave de Macédoine», *in* L'aménagement linguistique dans le monde, Québec, TLFQ, Université Laval, 6 juin 2002, en ligne : [http://www.tlfq.ulaval.ca].

[59] On utilise notamment cette expression dans la *Loi constitutionnelle de 2002 relative aux droits des minorités nationales en Croatie*, texte en anglais en annexe de LA 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.

[60] Le mot «peuple» est notamment utilisé dans le préambule de la *Constitution russe de 1993* alors qu'il précise «we the multinational people of the Russian Federation». Voir : *Constitution russe de 1993,* en anglais en ligne: [http://www.kremlin.ru/eng/sdocs/Garantpage11.shtml]. Il est également utilisé au par.17(3) de la *Constitution finlandaise de 1999* qui précise que «le peuple autochtone Sami ainsi que les Roms et autres groupes ont le droit (...)». Voir : *Constitution finlandaise de 1999*, en français en ligne : [http://www.perustuslaki/3361.htm.] ou encore [http://www.finlex.fi/pdf/saaskaan/R9990731.PDF.]

[61] À titre d'exemple, le par. 17(3) de la *Constitution finlandaise de 1999, précitée*, note 60, précisait que «les peuples autochtones Sami ainsi que les Roms et autres groupes ont le droit de maintenir et de développer leur propre langue et culture».

[62] À titre d'exemple, la *Loi constitutionnelle lettone du 10 décembre 1991 relative aux droits et devoirs de l'homme et du citoyen* impose le respect des traditions et coutumes du peuple letton et des groupes nationaux et ethniques résidant en Lettonie. Pour plus de détails, voir notamment S. PIERRÉ-CAPS, «Minorités et États en Europe de l'Est», *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p.93-129.

[63] Henri Giordan semble également préoccupé par le fait que la notion de « minorité » soit perçue de façon péjorative. Toutefois, contrairement à nous, il prétend que l'on doit, malgré tout, « tenter de définir une notion de minorité qui inspire une politique permettant aux groupes minoritaires de s'accepter comme tels » et ajoute que « cela deviendra possible à partir du moment où cette notion aura été acceptée par les majorités comme une notion positive, débarrassée de ses connotations dévalorisantes (...) Sa valorisation dans l'opinion proviendra alors de droits dont il [le groupe minoritaire] jouira, avec la protection de l'État, des organisations internationales et de l'opinion publique elle-même éduquée en ce sens ». Bien que nous soyons d'accord avec lui quant à l'importance de sensibiliser et d'éduquer les majorités sur les problèmes vécus par les minorités, nous croyons qu'il est plus utile d'accorder des droits en fonction des « situations minoritaires » plutôt qu'en fonction des types de « minorités » en cause. Ainsi, c'est plutôt la notion de « situation minoritaire » et non de « minorité » qui devrait être précisée. Pour plus de détails sur la thèse de Henri Giordan sur l'importance de prévoir une définition de la notion de « minorité », voir : H. GIORDAN, « Plaidoyer pour la notion de minorité » *in* M. SEYMOUR, *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Editions Liber, Montréal, 1999, 508 pages, p. 67-87, plus particulièrement aux pages 69 et 70.

Pour désigner ce que nous entendons par « groupes en situations minoritaires » ou « minorités » aux fins de la présente étude, nous emprunterons à toutes les définitions qui ont été données jusqu'à ce jour à la notion de «minorité» et notamment à une partie de l'interprétation donnée par M. Capotorti dans son Étude de 1991[64]. Cette définition de M. Capotorti comporte essentiellement **quatre critères objectifs** (infériorité numérique du groupe, possession de la nationalité de l'État concerné ou ressortissant, spécificité du groupe en ce sens qu'il possède des caractéristiques culturelles, ethniques, historiques, linguistiques ou religieuses et position non-dominante du groupe au sein de l'État) et **un critère subjectif** (sentiment de solidarité du groupe).

À notre avis, deux de ces critères ne devraient pas être retenus dans l'élaboration de la définition de ce que constitue une « minorité » ni pour déterminer les éléments permettant d'induire à la présence d'un « groupe en situation minoritaire » au sein d'un État : 1) celui nécessitant la présence d'un groupe numériquement inférieur au reste de la population et; 2) celui nécessitant que les membres de ce groupe soient ressortissants de l'État concerné.

En ce qui concerne le premier critère nécessitant la présence d'un groupe numériquement inférieur au reste de la population, nous sommes d'avis qu'il devrait être mis de côté, car comme M. Ben Achour l'indique: « une majorité effective et réelle peut, par suite d'un phénomène de domination, être dans un statut de minorité. Ce fut le cas de l'Afrique du Sud, du temps de l'apartheid »[65] . De même, l'exemple de la supériorité numérique des peuples autochtones de Bolivie ou du Guatemala nous démontre que ce critère ne leur a pas garanti une situation majoritaire au sein de leur État, au contraire. Ils n'ont, bien souvent, même pas réussi à se voir garantir la jouissance des droits fondamentaux de l'homme[66].

---

[64] F. CAPOTORTI, *op.cit,* note 45, p. 102, par.568. M. Capotorti proposait alors comme définition de la notion de « minorité » aux fins de l'application du seul article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* ce qui suit : « Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ». Voir également : *Pacte relatif aux droits civils et politiques, précité*, note 25.

[65] Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.,* note 26, à la page 338; voir également F. CAPOTORTI, *op. cit.*, note 45, page 10 par. 43. Dans cet extrait, l'UNESCO semblait également de cet avis lorsqu'elle transmettait les observations suivantes au rapporteur spécial Capotorti : « Il est douteux que l'expression « groupe numériquement inférieur au reste de la population » constitue une définition adéquate. Dans certains cas, la population majoritaire est en fait une minorité sociologique, et il peut être utile de tenir compte de la structure du pouvoir et de se demander qui peut octroyer quoi lorsqu'on cherche à déterminer les «droits des minorités».

[66] A. EIDE et E.-I. DAES, *Document de travail sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/10, page 7.

Par ailleurs, ce critère d'infériorité numérique ne tient pas compte de la réalité qui existe notamment dans plusieurs États d'Afrique qui englobent plusieurs groupes d'origines différentes, dont aucun ne constitue réellement une majorité en nombre. Dans ces cas, le nombre de personnes faisant partie d'un groupe ne peut pas être un bon indicateur pour conclure à l'existence d'une minorité. Le facteur déterminant pour conclure à la nécessité de prévoir une protection spéciale et certains droits est bien plus le fait qu'un groupe se retrouve en situation minoritaire, notamment de par sa position non dominante au sein de l'État[67].

En ce qui a trait au deuxième critère nécessitant que les membres du groupe soient ressortissants de l'État concerné, nous sommes d'avis qu'il devrait également être écarté de la définition de ce que constitue une « minorité ». En effet, nous croyons que pour être conforme au droit international, les droits des minorités doivent s'appliquer autant aux citoyens qu'aux non-citoyens résidant sur le territoire d'un État. À titre d'exemple et comme l'indique Mme Giroux : « l'article 27 du *Pacte relatif au droits civils et politiques*, qui traite des droits des personnes appartenant à des minorités, ne contient aucune formule restrictive pouvant être interprétée comme limitant son application aux seuls citoyens. En outre, l'article 2 de ce *Pacte* prévoit que les droits reconnus dans le *Pacte* doivent être garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire des États parties »[68].

Dans cette perspective, on peut donc se demander, par exemple, si une communauté immigrante présente en grand nombre sur le territoire d'un État, mais dont plusieurs de ses membres ne seraient pas encore citoyens de l'État, telle que la communauté arabe du Sud de la France, peut être considérée comme une minorité et si elle peut, en conséquence, bénéficier de certains droits rattachés à cette condition. Nous le croyons dans la mesure où les membres de cette communauté immigrante répondent, par ailleurs, collectivement aux autres caractéristiques que nous retenons pour définir un « groupe en situation minoritaire ». Les droits accordés pourraient cependant être différents de ceux dont bénéficieraient d'autres minorités citoyennes de l'État.

Toujours pour désigner un « groupe en situation minoritaire » ou une « minorité » aux fins de notre étude, nous ajouterons également des précisions aux deux critères retenus par M. Capotorti relatif à la position non dominante du groupe et aux caractéristiques marquantes de l'identité du groupe. Ainsi, un « groupe en situation minoritaire » ou une « minorité » devrait, à notre avis,

---

[67] *Id.*, pages 3 et 8.
[68] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p. 22.

comporter les éléments suivants :

- Le groupe de personnes est en **nombre suffisamment élevé** pour être reconnu en tant que groupe. Ce nombre de personnes n'est toutefois pas nécessairement plus ou moins élevé que le reste de la population.
- Ce groupe de personnes présente des **caractéristiques** du point de vue physique, ethnique, religieux, linguistique ou culturel ou a une histoire ou des liens nationaux **qui diffèrent du reste de la population au sein d'un État donné.**
- Ce groupe de personne s'est **formé suivant une adhésion volontaire,** le plus souvent implicite, **de chacun de ses membres,** puisque chaque individu doit demeure libre de décider de son appartenance, surtout lorsqu'il se réclame d'identités multiples.
- Ce groupe de personnes manifeste, même de façon implicite, un **sentiment de solidarité** à l'effet de préserver notamment sa culture, ses traditions, sa religion ou sa langue. Ce sentiment de solidarité se manifeste, par ailleurs, **de façon constante et stable.**
- Ce groupe de personnes **est en position non dominante**, notamment du point de vue politique, social ou économique, ce qui le place en situation minoritaire. Cette situation peut être renforcée lorsque la réaction à cette domination se traduit pas des phénomènes de résistance à cette oppression et par des mouvements de revendications identitaires[69].

Si un groupe répond à ces critères, il mérite à, notre avis, que la Communauté internationale, la Communauté régionale et l'État dans lequel il vit se penchent sur son cas pour lui accorder des droits et lui assurer une certaine participation au sein de l'État. La forme que prendra cette participation dépendra cependant de chaque situation minoritaire.

*Paragraphe 2 : La distinction minorités/peuples autochtones*

La Communauté internationale semble vouloir distinguer les « peuples autochtones » et les « minorités » puisqu'elle a consciemment choisi de traiter différemment ces entités en leur octroyant respectivement des droits dans des instruments distincts[70]. Il est donc essentiel de pouvoir

---

[69] G. KOUBI, «Penser les minorités en droit», *in A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, Le droit et les minorités,* Bruxelles, Bruylant, 1995,462 pages, 251-297, p. 254.

[70] Pour ce qui est des « minorités », voir notamment : l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité*, note 25; *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques*, précitée, note 28; *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 10 novembre 1994, *in* A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 386-394; *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, n° 5, p. 189-192; *Recommandation n°*

faire une distinction entre les deux notions puisque, dans la situation actuelle, « le fait d'être classé comme « minorité » ou comme « peuple autochtone » a des incidences très différentes en droit international »[71]. Il est curieux toutefois de constater que l'identification et la distinction de ces deux entités demeurent complexes étant donné qu'elles ne bénéficient, ni l'une ni l'autre, d'une définition universellement reconnue.

En effet, toutes les tentatives d'élaboration d'une définition de la notion de « peuples autochtones » susceptible de recueillir l'assentiment de tous, tout comme celles de la notion de « minorité », ont toujours achoppé jusqu'à maintenant. Au surplus, les différents acteurs utilisent dans les divers instruments internationaux, régionaux ou étatiques et de façon consciente ou non une terminologie variée pour viser les « peuples autochtones », comme ils le font pour la notion de « minorité ». C'est ainsi que l'on peut noter d'autres expressions pour désigner des « peuples autochtones » telles que « populations autochtones »[72], « population aborigènes »[73], « peuples indigènes »[74], « peuples tribaux »[75], etc.

En 1983, José R. Martinez Cobo a élaboré une définition de la notion de « populations autochtones » dans son *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*[76]. Cette définition était basée sur certains critères, à savoir : l'antériorité dans un territoire donné; la conquête ou la colonisation; la position non dominante et; le désir de conserver et de développer leur identité[77].

---

*1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, précitée*, note 49. Pour ce qui est des « peuples autochtones », voir notamment : *Projet de Déclaration des droits des peuples autochtones*, été 1994, *in Examen technique du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Additif*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1; *Convention n°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 24, p.486-501.

[71] A. EIDE et E.-I. DAES, *op. cit.*, note 66, page 9. Par exemple, pour certains, seuls les autochtones auraient, en droit international, le droit à l'autodétermination (une controverse existe toutefois quant à savoir s'il s'agirait d'un droit à l'autodétermination interne ou externe), bien que le droit interne de certains États pourrait également accorder ce droit aux minorités.

[72] Comme dans le rapport de Monsieur J.R. MARTINEZ COBO, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8.

[73] Comme dans l'ancienne *Convention n°107 concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants*, Organisation internationale du travail (OIT), 26 juin 1957, entrée en vigueur le 2 juin 1959 (révisée en 1989 par la Convention n°169) *in* site de l'OIT, en ligne: [http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp.1.htm.]

[74] Comme dans la *Résolution sur les mesures internationales nécessaires à une protection effective des peuples indigènes*, Parlement européen, A3/0659/94 et dans la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70.

[75] Comme dans la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70.

[76] J.R. MARTINEZ COBO, *op. cit*, note 72.

[77] *Id.* par. 379. Cette définition était libellée comme suit : « Par communautés, populations ou nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés

En 1989, l'Organisation internationale du travail adoptait la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants* qui définissait, quant à elle, deux catégories d'autochtones bénéficiaires des droits contenus dans cette convention, à savoir : « les peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale » et « les peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles »[78]. En 1994, le *Projet de Déclaration des droits des peuples autochtones* s'est contenté, quant à lui, d'accorder des droits individuels et collectifs aux peuples autochtones sans toutefois définir ce qu'est un « peuple autochtone »[79].

On peut constater que plusieurs critères retenus pour définir la notion de « peuples autochtones » ou ses notions dérivées sont semblables à ceux retenus pour définir la notion de « minorité »[80]. En effet, on peut tout autant attribuer à l'une ou l'autre des notions les critères de position non dominante, d'exclusion ou de discrimination persistante, de spécificités culturelles, linguistiques ou religieuses, de désir de conserver leur culture, leurs coutumes, leurs traditions, etc. Deux caractéristiques principales ressortent toutefois de ces tentatives pour définir les situations dans lesquelles nous pouvons conclure à la présence d'autochtones : **l'antériorité et le rapport à la terre**[81]. La première caractéristique fait référence à la présence des autochtones sur un territoire

---

précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, se jugent distinctes des autres éléments des sociétés qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Ce sont à présent des éléments non dominants de la société et elles sont déterminées à conserver, développer et transmettre aux générations futures les territoires de leurs ancêtres et leur identité ethnique qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuple, conformément à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques ».

[78] *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70.

[79] *Projet de Déclaration des droits des peuples autochtones, précité*, note 70. Voir également à ce sujet: M. MORIN, « La situation des peuples autochtones en droit international et canadien : une vue d'ensemble », *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p.631-662.

[80] Jane Wright a également fait ce constat en analysant les critères retenus par un groupe d'experts de l'UNESCO pour définir un peuple, lesquels s'établissaient comme suit : 1) tradition historique commune; 2) identité ethnique; 3) homogénéité de la culture; 4) unité linguistique; 5) affinités idéologiques et religieuses; 6) rapport à la terre et; 7) vie économique commune. Elle était effectivement d'avis que les cinq premiers des sept critères retenus pouvaient clairement s'appliquer à la définition de «minorité», alors que les deux derniers pouvaient également être applicables à certaines minorités. Pour plus de détails, voir : J. WRIGHT, «Minority Groups, Autonomy and Self-Determination», *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 19, n° 4, Winter 1999, p.605-629, page, 627.

[81] Ces critères entraînent toutefois des questionnements. Comme toute personne a des racines quelque part, peut-on

donné depuis des temps ancestraux et donc, avant sa colonisation. À cet égard, il est intéressant de constater que le dictionnaire Robert semble retenir également ce critère lorsqu'il définit un autochtone comme quelqu'un « qui est issu du sol même où il habite, qui est censé n'y être pas venu par immigration ». La seconde caractéristique, quant à elle, fait référence à l'importance que revêtent les ressources naturelles qui se retrouvent sur le territoire, de même que les activités de chasse et de pêche pour la survie de ces groupes.

Il est intéressant de noter toutefois que ces deux caractéristiques d'« antériorité » et de « rapport à la terre » ne semblent pas exclusives aux autochtones puisqu'elles se retrouvent également chez plusieurs groupes d'Asie du Sud-Est qui ne sont pas nécessairement considérés comme des autochtones, mais comme des minorités[82] de même que chez les nomades d'Afrique, tels que les Touareg ou les Berbères, qui ne sont pourtant pas considérés, la plupart du temps, uniquement comme des autochtones[83]. Par ailleurs, les besoins qui se rattachent à ces caractéristiques, c'est-à-dire ceux qui concernent la question de l'utilisation et de la propriété de la terre, la question de l'accessibilité et de l'utilisation des ressources et les questions relatives à

---

considérer que tous les groupes d'émigrants et les diasporas peuvent être considérés des autochtones sur leur territoire d'origine et des minorités partout ailleurs ? Par ailleurs, le jour où un groupe abandonne la terre ancestrale volontairement ou non, abandonne-t-il du même coup son statut d'autochtone et tous les droits auxquels il aurait pu aspirer ? Pour plus de détails sur ces questions, voir notamment : A. EIDE et E.-I. DAES, *op. cit.*, note 66, pages 8 et 9. Voir également : F. RIGAUX, « Mission impossible: la définition de minorité », *RTDH*, 1997, 155-175, p. 170 et 171 ainsi que N. ROULAND, S. PIERRÉ-CAPS et J. POUMARÈDE, *Droit des minorités et des Peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, p. 347-353. Ces derniers soulèvent notamment le fait que si l'épithète « autochtone » qualifie les peuples occupant un territoire avant la colonisation et qu'il occupe encore ce territoire, on peut se demander pourquoi les plus anciens peuples européens encore existant, les Basques par exemple, ne sont pas qualifiés d'autochtones, mais de minorités. Sur la difficulté d'application de la notion de «peuple autochtone» en Asie, voir notamment: B. KINGBURRY, «Indigenous Peoples in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy», *American Journal of International Law*, 1998, vol. 92, p. 414-457, page 433.

[82] En effet, les questions de l'utilisation et de la propriété des terres sont importantes pour plusieurs groupes vivant en situation minoritaires dans cette région, notamment au Laos, en Thaïlande et au Vietnam. Toutefois, il est rare qu'on emploi le terme «autochtone» pour les viser. On utilise plutôt le terme de «minorité» car pour plusieurs États de la région, la notion d'autochtonie est applicable autant à la minorité qu'à la majorité dans une perspective historique, les caractéristiques d'antériorité et de rapport à la terre étant présents pour tous les groupes. C'est du moins ce qui ressort d'un Séminaire tenu dans cette région sur la question des minorités. Pour plus de détails, voir notamment :A. EIDE, *Conclusions and recommandations of the Sub-Regional Seminar on Minority Rights: Cultural Diversity and Development in Southeast Asia*, held in Chiang Mai, Thailand, December 2003, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/2. Il est intéressant de noter qu'un même groupe qui présente ces deux caractéristiques d'antériorité et de rapport à la terre, à savoir le groupe Same, est considéré comme une minorité nationale en Suède et comme une population autochtone en Norvège et en Russie. C'est en tout cas ce qui a été noté par le rapporteur spécial sur les populations autochtones dans son rapport de 2002. Pour plus de détails, voir : R. STAVENHAGEN, *Rapport de 1992 du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des population autochtones présenté en application de la résolution 2001/57 de la Commission,* Document des Nations Unies, E/CN.4/2002/97, p. 13, par. 32.

[83] Pour les nomades qui vivent de la chasse ou de la cueillette, le rapport à la terre est clairement important. Toutefois, on désigne rarement les nomades uniquement comme «autochtones». À titre d'exemple, les Touareg du Mali sont souvent considérés à la fois comme une minorité et comme un peuple autochtone en regard du droit international en raison de leur culture, leur mode de vie, leurs conditions économiques et sociales. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : H.I. BALKASSAM, *Rapport du deuxième séminaire sur le thème: «Le multiculturalisme en Afrique : Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»*, Kidal

l'environnement et au développement, ne sont pas uniquement ressentis par les peuples autochtones, mais également par d'autres types de groupes qui se retrouvent en situations minoritaires[84]. La question qui se pose est de savoir si ces deux caractéristiques (antériorité et rapport à la terre) empêchent de définir les autochtones également comme une minorité ? À notre avis, non. Elles permettent uniquement de spécifier **un type** de minorité.

On peut se demander également si le fait que les autochtones aient été, à une certaine période dans le passé, traités par les colonisateurs en tant qu'égaux (et non en tant que peuple soumis) empêche de les définir comme des « minorités ». En effet, des traités signés par les colonisateurs européens directement avec certains groupes autochtones témoignent du fait que, par le passé, ces groupes conservaient, malgré la colonisation, une certaine indépendance et étaient considérés comme égaux[85]. Par opposition, les traités de paix élaborés après la Première Guerre mondiale[86], qui avaient été signés pour accorder une certaine protection aux minorités qui se retrouvaient dans les États issus des nouvelles délimitations de frontières, ne considéraient clairement pas ces groupes comme égaux. D'ailleurs, ces traités étaient conclus avec les États où vivaient ces groupes et non directement avec ces derniers. Est-ce que cette différence est également suffisante pour conclure qu'un autochtone n'est pas une minorité ? Nous ne le croyons pas. Il ne faut pas oublier que « depuis le XIX$^{e}$ siècle, le droit international ne s'intéresse qu'aux États de

---

(Mali), Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/3, 21 pages, p. 7.

[84] Les questions de l'utilisation et de la propriété de la terre englobent également d'autres questions telles que l'accessibilité des ressources et le développement, des questions importantes non seulement pour les peuples autochtones, mais également pour d'autres groupes en situation minoritaire. En effet, plusieurs groupes ont des besoins analogues, voire même identiques, aux peuples autochtones en termes d'accessibilité aux ressources et à la terre et en termes de développement, même s'ils ne sont pas reconnus comme des peuples autochtones. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : A. EIDE, *op. cit.*, note 30, p.18 et 19.; MINORITY RIGHT GROUP INTERNATIONAL, *Minority Rights and Development: Overcoming exclusion, discrimination and poverty*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.6.; R RIDDELL, *Minorities, Minority Rights and Development - Issues Paper for Minority Rights Group International*, ISBN 1 897693 57 5, London, United Kingdom, 2002, 44 pages ainsi que S.C. JANET, *Development, Minorities and Indigenous Peoples: A Case Study and Evaluation of Good Practice - Issues Paper for Minority Rights Group International*, ISBN 1 897693 94, London, United Kingdom, 2002, 56 pages.

[85] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : M. MORIN, *loc. cit.*, note 77, p .631-662. Voir également du même avis: S. GRAMMOND, *Aménager la coexistence: Les peuples autochtones et le droit canadien*, Éditions Yvon Blais et Éditions Bruylant, Collection «Droits, Territoires, Cultures», Cowansville et Bruxelles, 2003, 470 pages, p. 245 à 247. Voir également, Ross Poole qui ajoute que l'existence de ces traités avec les autochtones « renvoie à une reconnaissance que la collectivité en question avait le droit d'entamer des négociations politiques avec d'autres corps souverains » et que « le fait que l'on continue de désigner les collectivités autochtones par le terme de « nations » (premières nations ou minorités nationales) est une reconnaissance implicite qu'elles n'ont pas complètement perdu un certain statut politique » et que « ces groupes sont différents des autres minorités culturelles, et même de celles qui sont associées, sur le plan historique, à une certaine région, au sens où il possèdent un droit légitime d'exercer une souveraineté sur ce qui fut jadis leur patrie ». Pour plus de détails, voir : R. POOLE, « Autonomie gouvernementale et peuples autochtones : libération nationale ou citoyenne ? », *in* M. SEYMOUR, *op. cit.*, note 65, p. 355-378, plus particulièrement aux pages 359 et 360.

[86] Il s'agissait notamment des traités de paix suivants : le *Traité de St-Germain-en-Laye* du 10 septembre 1919 (art.62-69) signé avec l'Autriche; le *Traité de Neuilly* du 27 novembre 1919 (art.49-57) signé avec la Bulgarie; le *Traité de Trianon* du 4 juin 1920 (art.54-60) signé avec la Hongrie et le *Traité de Lausanne* du 24 juillet 1923 (art.37-45) signé avec la Turquie.

type occidental, délaissant les formes traditionnelles d'auto-gouvernement »[87]. Aussi, malgré l'existence de traités, le droit international ne reconnaît plus l'indépendance des groupes autochtones[88]. Nous pouvons constater maintenant que ces groupes autochtones se retrouvent clairement au sein d'États et bien souvent en situation minoritaire ou non dominante par rapport à la majorité et traités en conséquence par les autorités étatiques[89]. Ces données factuelles sont suffisantes à notre avis pour considérer les autochtones comme un **type** de minorité.

En effet, nous croyons que ces deux entités (peuples autochtones et minorités), lorsqu'elles méritent qu'on leur octroie certains droits spéciaux, correspondent toutes deux à des «groupes en situations minoritaires» au sens auquel nous avons entendu cette expression au point précédent[90].

Il est vrai que les situations mettant en cause des peuples autochtones pourraient présenter certains critères supplémentaires aux situations mettant en cause (d'autres) minorités et, par cela, justifier l'octroi de droits supplémentaires. Toutefois, nous demeurons d'avis que les peuples autochtones sont un **type** de minorité au même titre que les minorités nationales, ethniques, linguistiques ou religieuses. D'ailleurs, l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui s'applique, en principe, aux « minorités » n'a-t-il pas été utilisé avec succès par des groupes autochtones ou par des autochtones à plusieurs reprises devant le Comité des droits de l'homme pour revendiquer certains droits[91] ?

On peut tenter de distinguer les peuples autochtones et les minorités sans toutefois exclure les peuples autochtones de la définition de « minorité ». À notre avis, on devrait plutôt axer notre distinction sur les **solutions** à apporter aux différents types de minorités selon leur situation minoritaire. Ainsi, toutes les minorités (y compris les peuples autochtones) auraient les mêmes droits de base, mais selon la situation de chacune, certaines pourraient se voir octroyer des droits supplémentaires. C'est dans ce contexte que les autochtones pourraient bénéficier de certains droits différents de certaines minorités linguistiques ou religieuses, par exemple, ou encore que des

---

[87] M. MORIN., *loc. cit.*, note 79, page 631.

[88] Pour plus de détails sur la perte d'indépendance des autochtones, voir notamment : M. MORIN, *L'usurpation de la souveraineté autochtone*, Montréal, Éditions Boréal, 1997, 336 pages, chapitre 2.

[89] Les différents Rapports du Groupe de travail sur les autochtones relatifs aux travaux de ses sessions annuelles de travail confirment cette situation minoritaire de plusieurs groupes autochtones. Pour plus de détails, voir notamment : GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES, *Rapports de 1993 à 2003*, Documents des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/29; E/CN.4/Sub.2/1994/30; E/CN.4/Sub.2/1995/24 E/CN.4/Sub.2/1996/21; E/CN.4/Sub.2/1997/14; E/CN.4/Sub.2/1998/16; E/CN.4/Sub.2/1999/19; E/CN.4/Sub.2/2000/24; E/CN.4/Sub.2/2001/17; E/CN.4/Sub.2/2002/24; E/CN.4/Sub.2/2003/22.

[90] *Supra*, Partie I, chapitre 1, section 1, par.1 de la présente.

[91] Voir notamment : *Lovelace* c. *Canada*, *précitée*, note 7 ainsi que *Kitok* c. *Suède*, *précitée*, note 7. Pour une analyse de ces affaires, voir notamment : F. DE VARENNES, *Language, Minorities and Human Rights: International Studies in*

minorités nationales pourraient bénéficier de certains droits différents de minorités linguistiques ou autres.

On constate d'ailleurs qu'à toutes les fois où un auteur tente de distinguer les « minorités » des « peuples autochtones », les distinctions se présentent à propos des **droits** à octroyer et non en ce qui concerne la définition de ces deux entités[92]. La question du droit sur les terres et sur les ressources naturelles semble, par exemple, plus attribuable aux peuples autochtones qu'aux (autres) minorités. Il en est de même de la question du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au sens des deux *Pactes,* qui pourrait également être plus attribuable aux « peuples autochtones » qu'aux (autres) minorités, quoi que cette dernière possibilité fasse l'objet de controverses notamment en raison de la terminologie utilisée pour désigner les autochtones[93]. En effet, le terme « peuple », qui est utilisé également dans les deux *Pactes*, est parfois, mais pas toujours, utilisé pour désigner les «autochtones», ce qui crée une incertitude quant aux bénéficiaires des droits.

On peut, par ailleurs, se demander pourquoi les États semblent plus enclins à accorder le droit à l'autodétermination aux autochtones, notamment par le biais de l'article 3 du *Projet de Déclaration sur les peuples autochtones*, et pourquoi, de ce fait, ils sont prêts à mettre en jeu leur intégrité territoriale, alors qu'ils ont plutôt le souci de protéger cette même intégrité lorsqu'il est question des (autres) minorités ? Les traités conclus avec les puissances coloniales témoignant de l'indépendance passée des autochtones peuvent peut-être expliquer cette plus grande ouverture des États envers ce type de minorité[94].

---

*Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1996, 532 pages, p. 145-147.

[92] À cet égard, voir notamment A. EIDE et E.-I. DAES, *op. cit.*, note 66, pages 3 et 4. Dans ce document, M. Eide mentionne que les droits sur les terres et sur les ressources naturelles sont présents pour les peuples autochtones, alors qu'ils sont absents pour les minorités. Il est par ailleurs d'avis que les droits spécifiques des minorités visent à assurer un espace de pluralisme dans la vie commune et à assurer une participation effective au sein de la société, alors que les droits spécifiques des peuples autochtones visent à permettre un haut degré de développement autonome et à leur assurer une dévolution de pouvoir afin qu'ils prennent leurs propres décisions.

[93] À l'égard de cette incertitude quant aux droits dont peuvent bénéficier les « peuples autochtones », voir notamment, de façon parallèle, la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée,* note 70 et le *Projet de déclaration sur les peuples autochtones, précité,* note 70. En effet, la *Convention n° 169* laisse sous-entendre que les autochtones n'auraient pas ce droit car, même si elle utilise le mot « peuples », elle précise, à la clause 1.3, que l'emploi de ce terme ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux prérogatives qui peuvent s'y attacher en vertu du droit international. Toutefois, le *Projet de Déclaration sur les peuples autochtones*, quant à lui, semble ouvrir la porte à une telle possibilité lorsqu'il précise, à la clause 3, que les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes et qu'en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Il est intéressant également de noter que le droit des minorités qui découle de l'article 27 du *Pacte international relatif au droit civil et politique, précité, note* 25, n'est pas en mesure de répondre à cette question et n'est donc pas en mesure de répondre à cette aspiration des peuples autochtones, car le Comité des droits de l'homme, dans les affaires *Kitok* c. *Suède, précitée,* note 7 et *Lubicon* c. *Canada* (Rapport du Comité des droits de l'homme, vol.II, A/45/40), a estimé qu'il n'avait pas compétence pour décider si les autochtones pouvaient profiter du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

[94] Voir *Infra*, Partie I, chapitre 2, Section I, paragraphe 2B)b) de la présente ainsi que la note 85.

Une chose est certaine toutefois : on constate que certains groupes préfèrent se définir comme « peuples autochtones » plutôt que comme « minorités nationale, ethnique, linguistique ou religieuse » au motif qu'ils pourraient revendiquer plus facilement des droits collectifs et non seulement des droits individuels[95].

Toutes ces distinctions axées sur les droits sont toutefois encore, à notre avis, trop rapidement identifiées. Nous croyons que, dans certaines situations, des types de minorités autres que les peuples autochtones pourraient tout autant justifier l'octroi de ces droits collectifs ou même de ce droit à l'autodétermination. Madame Daes, dans son *Document de travail sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones*, semble admettre cette possibilité lorsqu'elle indique préférer parler en terme de « type idéal » pour chaque groupe (type idéal de groupe autochtone et type idéal de minorité) plutôt que de tenter d'établir une frontière conceptuelle précise entre les deux groupes et lorsqu'elle conclut qu'« il y aura des cas correspondant à la fois au type idéal de minorité et à celui de peuples autochtones et méritant les deux sortes de protections »[96].

---

[95] I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, «Les minorités en droit international», *in A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF ET T. ANSBACH, op. cit.*, note 69, p. 15-81, page 52. Voir également: N. ROULAND, «Le droit des minorités et des peuples autochtones: un droit en formation ?», *L'Observateur des Nations Unies*, 1997, n° 3, p.1-12, page 3 ainsi que N. ROULAND, «Note d'anthropologie juridique: l'inscription juridique des identités», *RTD civ.* (2), avril-juin 1994, p. 287-320, page 299.

[96] A. EIDE et E.-I. DAES, *op. cit.*, note 66, page 10. Plusieurs autres documents de travail déposés et discutés devant le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités font également référence à cette difficulté d'établir une distinction entre les notions de «minorités» et de «peuples autochtones», notamment: N. KIPURI, *Séminaire sur le thème: «Le multiculturalisme en Afrique : Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»*, Arusha (République-Uni de Tanzanie), Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.3; H. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83; A. MOGWE DITSHWANELO, *Rapport du troisième séminaire sur le thème: «Le multiculturalisme en Afrique: Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»*, Gabarone, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/4.; T. HADDEN, *op. cit.*, note 8, p. 16 et 17. Certains auteurs notent également que les États, selon les régions du monde, ne considèrent pas les autochtones de la même façon. Pour certains États, il doit y avoir clairement une distinction entre les peuples autochtones et les minorités, alors que pour d'autres États, tous les peuples autochtones sont considérés comme des minorités. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: B.D. MARANTX, «Questions touchant les peuples autochtones dans les instances internationales», *in* Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, *Peuples ou populations, égalité, autonomie et autodétermination : les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones*, Veilleux Impressions à Demande Inc., Montréal, 1996, 192 pages, p. 9-25, 18 et 19. Enfin, certains États ne sont pas toujours conséquents dans la façon dont ils entrevoient ces deux notions et dans la façon dont ils qualifient les groupes vivant en situation minoritaire sur le territoire. À titre d'exemple, le gouvernement japonais a considéré un groupe, les Aïnous, en 1987 et en 1991 comme une minorité dans ses rapports périodiques au Comité des droits de l'homme, puis a décidé de considérer ce même groupe comme un peuple autochtone en 1997 en le qualifiant comme tel dans sa *Loi sur la culture aïnou*. Pour plus de détails à ce sujet, voir: R. STAVENHAGEN, *op. cit.*, note 82, p.29 et 30.

L'ambiguïté entre les deux notions provient peut-être de la façon dont ces deux droits (droit des minorités et droit des peuples autochtones) ont été parallèlement élaborés[97]. En fait, le « Droit des minorités » a été principalement influencé par l'expérience européenne et les normes qui ont été développées ont mis l'accent sur les besoins des minorités en Europe, à savoir la lutte contre la discrimination et la possibilité pour les minorités de s'intégrer dans la « vie de l'État »[98]. Le fait que des normes régionales en regard des minorités existent presque exclusivement en Europe est d'ailleurs révélateur de l'origine de ce droit.

Le « Droit des peuples autochtones », quant à lui, a plutôt été influencé par l'expérience sud-américaine et celle de la région du Pacifique et ce, même si les autochtones se retrouvent, dans les faits, sur tous les continents. Les normes qui ont été développées ont mis l'accent sur les besoins des autochtones de ces régions, à savoir l'aboriginalité, la territorialité et le désir de demeurer collectivement distinct[99]. Pourtant, certaines situations minoritaires, indépendamment du type de minorité en cause, requièrent des solutions semblables à celles mises de l'avant par le « Droit des minorités », alors que d'autres requièrent des solutions semblables à celles mises de l'avant par le « Droit des autochtones » ou encore des solutions qui découlent à la fois de l'un et l'autre des droits. Il n'est donc pas étonnant que ces deux droits, pris isolément, ne soient pas adaptées aux besoins de certains groupes vivant en situations minoritaires, notamment ceux dont l'expérience n'a pas été prise en considération lors de leur élaboration.

À notre avis, la Communauté internationale fait erreur en tentant uniquement de catégoriser ces deux entités (minorités et peuples autochtones). Elle fait également erreur en laissant sous-entendre que certains droits ne sont accessibles qu'aux autochtones et que d'autres ne le sont qu'aux minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses. Elle devrait plutôt axer ses distinctions sur les diverses situations minoritaires nécessitant des solutions différentes en tenant compte du fait que deux minorités d'un même type (par exemple, deux minorités linguistiques, deux minorités nationales, deux minorités religieuses ou deux peuples autochtones) ne se retrouvent pas nécessairement dans la même situation, qu'elles n'ont pas nécessairement les mêmes besoins qu'elles et ne requièrent donc pas une même solution.

---

[97] A. EIDE et E.-I. DAES, *op. cit.* note 66, p. 6.
[98] *Id.*, p.10.

[99] *Id.*, p.10.

Les instruments internationaux et régionaux s'adressant présentement de façon distincte aux peuples autochtones et aux minorités nationale ou ethnique, religieuse et linguistique devraient être revus dans cette perspective, car ceux-ci déterminent présentement les droits qu'un groupe peut revendiquer en se basant uniquement sur un qualificatif (autochtone, nationale, ethnique, linguistique, religieux) et sans tenir compte de la situation minoritaire dans laquelle vit chaque groupe. Or, ces situations minoritaires peuvent être fort différentes.

### *Section II: L'actuelle mosaïque des minorités*

La présence et l'existence de minorités sur le territoire de la majorité des États sont une **réalité qui ne présente pas nécessairement les mêmes caractéristiques** partout dans le monde. En fait, il existe tellement de situations différentes qu'il est difficile de traiter de la question de façon globale et d'établir une liste complète de toutes les minorités existantes, d'autant plus que, selon les contextes sociopolitiques, « les minorités se révèlent en perpétuelle composition, décomposition, recomposition »[100].

On peut tout au plus constater qu'il existe différents groupes présentant certaines caractéristiques et vivant dans des circonstances particulières en situation minoritaire (**paragraphe 1**) et tenter de cerner les différents problèmes qui découlent de cette réalité en analysant les origines de ces différentes situations minoritaires (**paragraphe 2**).

#### *Paragraphe 1: Le portrait disparate des différents « groupes en situations minoritaires »*

On peut constater la présence de différents « groupes en situations minoritaires » et tenter de les distinguer selon certaines caractéristiques marquantes de leur identité (**A**) et selon les particularités variées de leur existence (**B**).

##### A) Les caractéristiques marquantes de leur identité

Tout d'abord, on peut illustrer la diversité des situations minoritaires présentement existantes dans le monde en examinant les différentes caractéristiques marquantes de l'identité des groupes qui en sont les principaux acteurs. Mis à part « l'origine autochtone » d'un groupe, dont

---

[100] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, page 254.

nous avons traité dans le point précédent et que l'on peut identifier en tentant de retracer des indices de la présence d'éléments d'antériorité et de rapport à la terre ou des indices de l'existence de traités ou de droits ancestraux, au moins quatre autres types de caractéristiques peuvent, à notre avis, marquer l'identité d'un groupe : les origines nationale (**a**), ethnique (**b**), linguistique (**c**) ou religieuse (**d**). C'est d'ailleurs en fonction de l'une, de plusieurs ou de toutes ces caractéristiques qu'un certain nombre d'instruments internationaux et régionaux abordent la question des minorités et tentent de circonscrire les bénéficiaires des droits à défaut de donner une définition claire à la notion de minorité.

Chacune de ces origines qui marquent l'identité d'un groupe comporte, à notre avis, une composante culturelle. En effet, à travers l'origine nationale, ethnique, linguistique ou religieuse d'un groupe se manifestent des aspects de l'identité que le groupe a lui-même forgée en vivant ensemble pour marquer ses particularités (mœurs, traditions, éducation, langue, religion). C'est pourquoi tous les instruments relatifs aux minorités prévoient la protection non seulement de leur identité, mais également de leur culture. Ces caractéristiques ou origines peuvent être **cumulatives ou non** selon les groupes ou les personnes appartenant à ces groupes. Dans les cas où un groupe possède plus d'une origine, chacune de celles-ci constituera en fait une facette de son identité qui méritera, à notre avis, d'être protégée.

Il restera cependant toujours difficile d'identifier clairement les critères permettant de conclure à telle ou telle origine puisque chaque État et chaque auteur y va de sa propre définition. Nous ne pouvons pas y échapper non plus. Nous tenterons cependant de revoir les critères retenus par plusieurs auteurs pour conclure à une origine nationale, ethnique, linguistique ou religieuse et tenterons de dégager les critères qui nous semblent les plus fondamentaux à cet égard. Nous croyons d'ailleurs qu'il serait utile que les instruments internationaux relatifs aux minorités définissent chacune de ces origines (ce qu'ils ne font pas pour l'instant) à l'aide de critères qui pourraient varier selon les circonstances, de manière à ne pas laisser les États conclure seuls à la présence ou à l'absence de situation minoritaire sur leur territoire. Dans l'état actuel des choses, il est encore trop facile pour un État de se dégager de ses obligations de protéger les minorités en niant tout simplement leur existence[101].

---

[101] En effet, plusieurs instruments confèrent certains droits à des personnes ou imposent certaines obligations aux États en termes de protection des minorités (nous le verrons plus loin, *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, paragraphe 2A) et B)), mais ces droits et obligations sont souvent conditionnels à l'existence de minorités sur leur territoire. Bien que cette existence soit une question de faits, certains États peuvent profiter de cette condition pour préciser qu'il n'existe pas de minorité sur leur territoire lorsqu'ils ratifient un instrument en y apposant notamment une réserve. À titre d'exemple, c'est ce que la France a fait lorsqu'elle a adhéré au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité,* note 25.

*a) L'origine nationale*

L'expression « nationalité » a vu le jour en Europe au temps de la Société des nations. Après la Première Guerre mondiale, le découpage des frontières a été effectué par les vainqueurs et a eu pour effet de séparer et de répartir, au sein de différents États, plusieurs personnes appartenant à un même groupe, possédant les mêmes caractéristiques et formant auparavant, à lui seul, une nation indépendante organisée en État distinct ou faisant partie antérieurement d'une nation organisée en État distinct.

Dans certains cas, après le découpage des frontières, ces personnes demeuraient en majorité dans leur nouvel État, alors que dans d'autres cas elles ne représentaient plus qu'une minorité. Ces dernières ont alors revendiqué la possibilité de rejoindre leurs semblables ou de créer leur propre État, mais en vain; les traités de paix ayant plutôt choisi de leur accorder une certaine protection et des droits spéciaux au sein de leur nouvel État. Pris dans ce contexte, l'origine « nationale » d'un groupe en situation minoritaire fait donc référence à un lien d'attachement à caractère historique ou à une relation que ce groupe entretient avec un État (mère patrie) autre que celui dans lequel il vit.

Certains auteurs donne un contenu nécessairement « politique » à cette origine « nationale » en raison des revendications d'autonomie que les « nationalités » de l'Europe de l'Est ont fait valoir au lendemain de la Première Guerre mondiale[102]. Dans le même ordre d'idées, d'autres considèrent que l'origine nationale est un concept-piège et qu'on ne devrait pas en tenir compte pour qualifier les minorités et déterminer les droits à leur accorder, compte tenu des risques d'instabilité qu'elle pourrait entraîner dans les relations inter-étatiques[103]. En effet, une mère patrie pourrait prendre partie pour une minorité « nationale » vivant dans un autre État et déclencher des hostilités, surtout si l'on considère que cette caractéristique « nationale » donne à ces minorités la possibilité de revendiquer des droits particuliers.

C'est d'ailleurs en raison du prétendu contenu nécessairement politique de cette notion, des revendications d'autonomie qui y sont rattachées et qui pourraient constituer un affront à la souveraineté des États de même qu'en raison des risques de déstabilisation dans les relations inter-

---

que les personnes appartenant à ces minorités ont des droits, en indiquant que cet article ne s'appliquait pas sur son territoire. D'autres exemples pourraient également être cités ici en regard d'autres instruments.

[102] Notamment, P.V. RAMAGA, «The Bases of Minority Identity», *HRQ*, 1992, vol14, 409-428, pages 420-421 et 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, page 56.

[103] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, pages 257-258.

étatiques, que les Nations Unies ont par la suite refusé d'utiliser l'expression « minorité nationale » et de l'inclure comme caractéristique de l'identité d'un groupe. On peut notamment signaler que la Communauté internationale formant les Nations Unies a refusé d'utiliser cette expression lorsqu'elle a adopté l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[104] puisque cet article traite uniquement de « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques », laissant de côté la caractéristique « nationale » d'une minorité.

Il importe cependant de faire remarquer que l'expression « nationalité » ou un dérivé de cette expression ont été utilisé dans plusieurs autres instruments régionaux et internationaux depuis la Deuxième Guerre mondiale. À titre d'exemple, l'expression « minorité nationale » a notamment été utilisée dans *l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*[105], dans la *Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités*[106]. Les Nations Unies ont également accepté de l'utiliser pour la première fois en 1992 dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*[107]. Les expressions « origine nationale »[108] , « collectivités nationales »[109] et « groupe national »[110] ont également été utilisées dans des instruments ou autres rapports.

Toutefois, l'utilisation de ces expressions ne nous donne pas de confirmation selon laquelle la Communauté internationale est maintenant prête à reconnaître cette origine « nationale » au sens de rattachement à une mère patrie pour accorder des droits spéciaux à des minorités qui pourraient être qualifiées ainsi, car l'utilisation de ces expressions semble parfois revêtir d'autres sens.

L'un de ces autres sens veut que la minorité nationale soit une minorité qui existe dans l'État depuis un certain temps et se compose de citoyens de cet État. Toutefois, contrairement au premier sens mentionné, le passage du temps a modifié quelque peu l'identité du groupe de sorte

---

[104] *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité*, note 25.
[105] *Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, Helsinki, 1er août 1975, extraits *in A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, op. cit.*, note 67, p.394-396.
[106] *Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, précitée*, note 49.
[107] *Déclaration concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses, précitée*, note 28.
[108] Comme dans 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 et entrée en vigueur le 22 mai 1962, *in Centre pour les droits de l'homme, op. cit.*, note 25, p.101-107.
[109] Comme dans le Rapport du Secrétaire Générale, *op. cit.*, note 44.
[110] Comme dans la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, adoptée le 9 décembre 1948 et entrée en vigueur le 12 janvier 1951, *in Centre pour les droits de l'homme, op. cit.*, note 25, p.689-693.

que celui-ci ne s'identifie plus nécessairement à la mère patrie. Dans ce cas, « la minorité ne se distingue d'aucune autre minorité si ce n'est par la durée de son existence et l'exigence de nationalité »[111].

Un autre sens découle de la *Recommandation 1201*. Celle-ci a donné une définition à l'expression « minorité nationale »[112], sans toutefois faire ressortir le lien de rattachement à caractère historique ni le lien que peut entretenir un groupe avec sa mère patrie. Dans cet instrument, le caractère « national » ne provient pas de la tendance de telle ou telle minorité à se rattacher à un autre État (mère patrie) ou à vouloir se constituer en nation, mais du fait que « par sa dimension et ses spécificités, telle minorité a une importance nationale, mérite une prise en charge particulière, débordant le simple droit interne des droits individuels et libertés publiques »[113].

Enfin, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, sans fournir une définition de l'expression « minorités nationales », ajoute à la complexité. En effet, elle semble considérer la caractéristique « nationale » synonyme de la caractéristique « ethnique » puisqu'elle utilise le « ou » entre ces deux caractéristiques dans l'expression « personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses ». Par ailleurs, comme le « ou » et le « et » sont utilisés dans la même expression, c'est donc qu'on a probablement voulu leur donner une signification différente.

**Pour notre part,** nous croyons que nous ne pouvons ignorer cette « origine nationale » comme caractéristique marquante de l'identité d'un groupe lorsque nous tentons de trouver des solutions aux problèmes des minorités. Par ailleurs, le sens à donner à cette notion qui nous apparaît le plus près de la réalité se rapporte à l'identification à une mère patrie. L'existence de cette caractéristique « nationale » ou de ce lien de rattachement historique à une mère patrie chez un groupe constitue une question de fait. Il est faux de croire, à notre avis, qu'elle entraîne automatiquement des revendications d'autonomie ou d'indépendance. Pour certains, leur lien national justifie uniquement l'octroi de certains droits spécifiques au sein de l'État où ils vivent et

---

[111] A. EIDE, *Commentaire sur la Déclaration concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1, page 3.

[112] Comme nous l'avons déjà mentionné à la note 48, cette *Recommandation* définit une « minorité nationale » comme suit: « Aux fins de cette convention, l'expression minorité nationale désigne un groupe de personnes dans un État qui : a) résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens; b) entretiennent des liens anciens solides et durables avec cet État; c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; d) sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État; e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leur religion ou leur langue».

[113] Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.*, note 26, pages 345-346.

la possibilité d'entretenir certaines relations de nature culturelle avec leur mère patrie.

Nous sommes d'avis que cette « origine nationale » marque vraiment l'identité d'un groupe lorsque ce dernier s'identifie aux caractéristiques culturelles, religieuses ou linguistiques de la majorité des ressortissants de cet autre État. Cette origine « nationale » constitue donc une notion beaucoup plus englobante que la seule origine linguistique ou religieuse qui pourrait être distincte du reste de la population. Elle confère à un groupe non seulement une, mais plusieurs caractéristiques marquantes de son identité, dont celle de s'identifier à une mère patrie.

Il ne faut pas confondre toutefois l'origine nationale et la citoyenneté qui sont des concepts juridiques différents. L'origine nationale fait partie de l'identité d'un groupe donné et lui attribue certaines caractéristiques, alors que la citoyenneté confirme le rattachement d'un individu à l'État dans lequel il vit et lui confère un statut et des droits dans ses rapports avec les États étrangers.

Enfin, il importe de préciser que, selon nous, cette origine « nationale » diffère de l'origine « ethnique» contrairement à ce que semble vouloir laisser entendre la *Déclaration de 1992 des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*. Il est vrai que ces deux origines « nationale » et « ethnique » peuvent conférer à un groupe plus d'une caractéristique marquante de son identité et sont donc, en ce sens, des notions plus englobantes que les notions d'origine « linguistique » ou d'origine « religieuse », mais là s'arrête la ressemblance. L'origine ethnique ne permet pas, contrairement à l'origine « nationale », de conférer à un groupe la caractéristique de s'identifier à une mère patrie[114].

De ce point de vue, nous considérons, à titre d'exemple, que l'origine nationale représente au moins **une facette de l'identité** de la minorité hongroise vivant en Roumanie ou de celle vivant en République slovaque, et que cette origine suffit pour que le droit des minorités leur offre une protection.

[114] En ce qui concerne la distinction entre ces deux notions et le fait que la notion d'« ethnie », contrairement à la notion de « nationalité », ne présenterait pas de caractéristiques territoriales et politiques, voir notamment : Y.V. BROMLEY, « Ethnos and Nation », *CRSN*, 1990, XVII, 1-2, 235-240, page 237 et T.M. FRANK, «Tribe, nation, World: Self-Identification in the Evolving International System», Ethnics & International Affairs, 1997, vol.II, 150-169, page 157.

*b) L'origine ethnique*

Les notions d'« ethnie » ou d'« ethnicité » sont, une fois de plus, des notions auxquelles le droit et la doctrine ne confèrent pas encore de définition claire et qui font l'objet de nombreuses controverses. Pour certains, l'utilisation de ces notions appelle des réserves car « elles interprètent plus qu'elles ne désignent des objets et des relations repérables dans le réel »[115] . Pour d'autres, l'origine « ethnique » ne peut pas être considérée comme une caractéristique marquante de l'identité d'un groupe puisque tout peut, en définitive, se ramener à l'ethnicité[116] : la race, la culture, les traditions, l'origine tribale ou nationale, la langue, la religion, etc.

Pour ces auteurs, c'est l'ensemble des éléments qu'un groupe peut réunir qui marque son identité (et ces éléments peuvent se retrouver selon diverses combinaisons possibles) et non le fait que l'on tente de définir le groupe comme appartenant à telle ou telle ethnie. En effet, cette tâche devient impossible à réaliser compte tenu de l'absence d'une définition claire d'une ethnie. Aussi, lorsqu'il s'agit d'élaborer un droit des minorités et de protéger certains groupes, ce sont plutôt ces différents éléments (et non l'ethnie elle-même) qu'il importe d'examiner afin d'établir, pour un groupe spécifique, quels éléments nécessitent une protection.

La notion d'« ethnie » suscite également des questionnements quant au rapprochement que certains peuvent faire entre cette notion et celle de « race ». Si l'ethnie peut être assimilée à la race, seules les caractéristiques physiques d'un groupe pourraient alors marquer son identité. Si une telle interprétation était retenue, le droit des minorités n'apporterait alors rien de plus que les droits de l'homme traditionnels puisque son rôle se limiterait à protéger ce groupe contre la discrimination. Or, le droit des minorités devrait pouvoir conférer, en plus, des droits spécifiques aux personnes appartenant à un groupe en situation minoritaire ou à un tel groupe. C'est pourquoi certains auteurs sont d'avis que le qualificatif d'« ethnique » devrait être exclu et que cette notion ne devrait pas être retenue comme caractéristique marquante de l'identité d'un groupe, car c'est uniquement pour les « caractéristiques culturelles » de son identité qu'un groupe peut revendiquer des droits en tant que

---

[115] A. FENET, *loc.cit*, note 102, page 56.

[116] Y. BEN ACHOUR, *loc.cit*, note 26, pages 348-349; Voir aussi P.V. RAMAGA, *loc.cit*, note 102, pages 413-414. Il importe de préciser toutefois qu'alors que M. Ramaga utilise l'argument que « tout se ramène à l'ethnicité » pour justifier que l'on conserve ce critère, M. Ben Achour utilise plutôt cet argument pour justifier que l'on exclut ce critère et que l'on axe notre analyse non pas sur l'identification du groupe, mais sur les éléments de l'ethnicité qui nécessitent une protection. À notre avis, le raisonnement de M. Ramaga à ce sujet devrait être retenu pour les raisons que nous indiquerons dans les paragraphes qui suivent et compte tenu du fait qu'il faut d'abord identifier un groupe pour ensuite déterminer les droits dont ses membres peuvent bénéficier.

minorité[117].

Malgré ces controverses, nous constatons que les différents instruments internationaux qui traitent des droits des minorités continuent d'utiliser cette notion de « minorité ethnique »[118], signe que la Communauté internationale désire y accorder une certaine signification.

**Pour notre part**, nous croyons que nous ne pouvons pas ignorer cette « origine ethnique » en tant que caractéristique marquante de l'identité d'un groupe lorsque nous tentons de trouver des solutions aux problèmes des minorités. Cette origine, tout comme l'« origine nationale », confère à un groupe plus d'une caractéristique marquante de son identité et est donc, en ce sens, une notion plus englobante que les notions d'origine « linguistique » ou d'origine « religieuse ».

Il est vrai que d'une ethnie à l'autre, la combinaison des différentes caractéristiques peut varier, mais le fait que cette notion d'ethnie soit extrêmement large permet de protéger des groupes possédant des caractéristiques qui ne seraient pas couvertes par les expressions « origine nationale », « origine linguistique » ou « origine religieuse » utilisées dans les différents instruments internationaux.

À titre d'exemple, la caractéristique de l'origine tribale, qui peut être incluse dans la notion d'ethnie, ne se retrouve aucunement intégrée dans l'expression « origine nationale, linguistique ou religieuse ». En effet, la notion de « tribu » réfère plutôt à une union de plusieurs clans reliés par des ancêtres communs ainsi qu'à une « communauté territoriale, culturelle et politique »[119]. De même, la caractéristique de l'origine sociale découlant d'une classe sociale fermée, comme les castes en Inde, ne se retrouve clairement pas incluse dans l'expression « origine nationale, linguistique ou religieuse ». Toutefois, cette caractéristique sociale de « caste »[120] pourrait, dans certains cas, être comprise dans la notion d'ethnie, une notion plus englobante comme nous l'avons déjà indiqué. Aussi, si on enlève ce critère d'« ethnicité » des différents instruments portant sur les

---

[117] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, pages 271-272.

[118] Notamment dans l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *précité*, note 25; dans la *Déclaration concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses*, *précitée*, note 28.

[119] En effet, l'identité de la tribu a, à notre sens, plusieurs facettes. C'est pourquoi nous adhérons à la définition qu'en donne le journaliste Ryszard Kapuscinski dans son livre : R. KAPUSCINSKI, *Ébène - Aventures africaines*, Édition Feux-croisés/Plon, St-Amand-Montrond, 2001, 333 pages, p. 40.

[120] Les personnes appartenant à des castes semblent d'ailleurs considérées collectivement, en Inde, comme des «groupes vivant en situation minoritaire» au sens où nous l'entendons puisque l'État a pris la peine de prévoir des dispositions spéciales à leur égard, notamment à l'article 15 et à la partie XVI de la *Constitution indienne*. Voir : *La Constitution indienne de 1946* en ligne: [http://constitutionofindia.nic.in/coiweb/welcome/html.]

minorités, on risque d'exclure des groupes (qui se retrouvent pourtant en situations minoritaires) de la protection offerte par le droit des minorités.

Par ailleurs, nous concédons que les minorités peuvent asseoir davantage leurs revendications à travers les caractéristiques culturelles, mais que ceci ne devrait pas empêcher de conserver le critère d'« ethnicité » pour désigner des groupes devant faire l'objet d'une protection. À notre avis, l'« ethnie » n'est pas synonyme de « race », bien que l'une des caractéristiques de l'ethnie puisse se rapporter à la race. Elle se distingue du fait que la « race » comporte essentiellement des caractéristiques physiques, alors que l'« ethnie» peut comporter à la fois des caractéristiques physiques et des spécificités culturelles (religieuse et linguistique) et parfois même des caractéristiques tribales et sociales. Le libellé même de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui précise que « [dans] les États où il existe des minorités ethniques (...), les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle (...) », nous confirme d'ailleurs que la Communauté internationale a voulu inclure dans la notion d'« ethnie » non seulement des caractéristiques physiques, mais également des caractéristiques culturelles.

De ce point de vue, nous considérons, à titre d'exemple, que l'origine ethnique est au moins **une facette de l'identité** des minorités appartenant à des castes en Inde, de la minorité Roms de divers États, de la minorité Touareg au Niger et au Mali et, de façon générale, de plusieurs minorités en Afrique et que cette origine suffit pour que le droit des minorités leur offre une protection.

*c) L'origine linguistique*

L'« origine linguistique » d'un groupe réfère naturellement à la langue parlée par ce dernier. Tous s'entendent pour dire que la langue fait partie de l'identité d'un individu et, par voie de conséquence, de l'identité d'un groupe partageant cette même langue. Contrairement à ce que certains peuvent penser à l'égard de l'« origine nationale » ou de l'« origine ethnique », tous sont d'accord pour reconnaître que l'« origine linguistique » peut constituer une caractéristique marquante de l'identité d'un groupe en situation minoritaire.

Le problème se pose plutôt à savoir : i) quand nous sommes véritablement en présence d'une situation minoritaire à cause de l'origine linguistique d'un groupe; et ii) quand on peut

considérer qu'un groupe parle une véritable langue (par opposition, par exemple, à un simple dialecte) lui permettant d'être identifié comme « minorité linguistique ».

Certains auteurs sont d'avis que pour qu'un groupe puisse être considéré en situation minoritaire à cause de son origine linguistique, il faut que ses membres « partagent une langue maternelle différente de la ou des langues nationales ou officielles de l'État »[121]. Les auteurs de cette définition tiennent donc pour acquis que la qualification de situation minoritaire de par l'origine linguistique d'un groupe **dépend du statut juridique** que l'État a bien voulu donner à une langue. En effet, une langue peut être désignée dans un État donné comme étant une langue officielle, une langue nationale, une langue régionale, une langue indigène, une langue vernaculaire, une langue des immigrants, un dialecte, etc.

Nous sommes d'avis que cette définition est en partie valide puisque le statut juridique accordé à une langue peut avoir pour effet, dans certains cas, de placer en situations minoritaires des groupes parlant d'autres langues qui ne bénéficient d'aucun statut. Ainsi, lorsqu'un État accorde à une ou plusieurs langues le statut de « langue officielle », il protège, en théorie, contre toute forme de minorisation les groupes parlant ces langues protégées, car ce statut leur permet d'obtenir, sur un pied d'égalité, les mêmes droits au sein de l'État. De même, lorsqu'un État accorde à une ou plusieurs langues le statut de « langue nationale » ou de « langue régionale », il protège, en théorie, contre toute forme de minorisation les groupes parlant ces langues sur un territoire donné de l'État, car ce statut leur permet d'obtenir, sur un pied d'égalité, les mêmes droits sur ce territoire. Les groupes parlant des langues ne bénéficiant d'aucun statut juridique reconnu sont, quant à eux, indirectement placés en situations minoritaires puisqu'ils ne peuvent employer officiellement leur langue pour s'entretenir avec leur État et ils ne bénéficient donc pas des mêmes droits que les autres groupes linguistiques.

Cette définition n'est toutefois pas complète et ne tient pas compte de toutes les situations. En effet, une situation minoritaire en raison de l'origine linguistique d'un groupe peut également être créée par l'utilisation, en pratique, de certaines langues au sein de l'État et ce, indépendamment de leur statut juridique.

Toutefois, dans le cas relativement fréquent (notamment en Afrique) où un État accorde le statut de « langue officielle » uniquement à la langue de l'ancienne puissance coloniale, peut-on

réellement dire que tous les groupes linguistiques du pays, dont la langue maternelle est nécessairement une autre langue, sont placés en « situation minoritaire » simplement parce que leur langue ne bénéficie pas d'un statut juridique ? Nous ne le croyons pas. Dans un tel cas, le statut juridique accordé à la langue de l'ancienne puissance coloniale démontre que l'État considère la langue comme un instrument de communication ou comme un instrument politique pour rallier l'unité nationale plutôt que comme un élément de l'identité des groupes vivant sur son territoire. Ce sont donc les usages, en pratique, qui nous permettront de déceler si un groupe linguistique en particulier peut-être considéré comme une « minorité linguistique » au sein de l'État.

De même, certaines langues bénéficiant d'un statut juridique et même qualifiées d'« officielles » pourraient se voir confronter, en pratique, à un usage dominant d'une seule langue officielle en particulier ou même d'une langue vernaculaire et, le cas échéant, ces usages pourraient révéler également, dans les faits, des situations de « minorités linguistiques »[122].

Par exemple, au **Canada**, bien que le français et l'anglais aient le statut de « langues officielles », il demeure que dans les faits, la communauté francophone se retrouve souvent en situation de « minorité linguistique » surtout dans l'Ouest du pays où l'usage de l'anglais, même dans les institutions fédérales, domine clairement compte tenu notamment de la réalité démographique[123].

De même, au **Guam**, bien que l'anglais et le chamarro aient le statut de langues officielles, il appert que les personnes parlant le chamarro se retrouvent bien souvent en situation de « minorité linguistique ». Le fait que, d'un côté, la législation rend obligatoire l'usage de l'anglais dans différentes sphères d'activités de la vie publique et que, de l'autre, elle ne fait qu'autoriser sans l'exiger l'usage du chamarro, en témoigne[124].

---

[121] Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.*, note 26, page 352.
[122] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, page 264.
[123] À titre d'exemple, les services aux greffes et devant les tribunaux fédéraux et administratifs fédéraux sont souvent plus difficiles à obtenir dans la langue officielle minoritaire en dehors de la région de la capitale nationale ou de la région de Montréal. C'est ce qui ressort d'une étude de 1999 du Commissaire aux langues officielles du Canada : COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi-judiciaires*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 1999, n° de cat.: SF 31-37/1999, 84 pages, p. 30. Notons, par ailleurs, que le Comité des droits de l'homme a, lui-même, considéré que les francophones au Canada était une minorité linguistique au sens de l'article 27 du Pacte dans l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre* c. *Canada*, Communication 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993, Rapport du Comité des droits de l'Homme, Doc. Off. AC., 48e session, supp.40, p. 337-356., Document des Nations Unies, A/48/40 (1993).
[124] Pour plus de détails sur la situation au Guam, voir notamment : J. LECLERC, «Le Guam», *in L'aménagement*

L'exemple de **l'Inde** vaut la peine également qu'on s'y intéresse, car le statut de langue officielle accordé à l'hindi et à l'anglais par le gouvernement fédéral, crée, en fait, une double situation de « minorité linguistique » puisque l'usage de l'hindi est à la fois dominant et subordonné. D'une part, la reconnaissance d'une seule langue officielle, autre que la langue du colonisateur, dans un pays aussi multilingue, crée forcément des situations de « minorités linguistiques » pour toutes les personnes qui parlent une langue différente de l'hindi. Bien qu'au niveau des États fédérés, plus de langues bénéficient du statut de « langues constitutionnelles », il n'en demeure pas moins qu'au niveau fédéral seule la langue hindi est reconnue. Ainsi, les personnes parlant l'hindi se voient accorder plus de droits que les personnes parlant d'autres langues. D'autre part, une prépondérance est clairement accordée, dans les faits, à l'anglais en tant que langue vernaculaire de sorte que les personnes parlant l'hindi se voient elles aussi placées, dans certains cas, en « situations minoritaires »[125].

De même, au **Pakistan**, en accordant à l'ourdou (une langue pourtant parlée par uniquement 7,5 % de la population) le statut de langue co-officielle avec l'anglais, la *Constitution* crée des situations de minorités linguistiques pour des groupes parlant d'autres langues indo-iraniennes, telles que le penjabi, le sindhi, le saraiki, le pashtou et le baloutchi, et pouvant même être en nombre plus élevés que ceux parlant l'ourdou[126]. En fait, tous ces exemples démontrent que les statuts accordés à certaines langues ne rendent pas toujours compte de la situation dans les faits et n'empêchent pas toujours la création de « situations de minorités linguistiques ».

Par ailleurs, la question de savoir si une langue est suffisamment reconnue ou parlée pour être considérée comme une caractéristique marquante de l'identité d'un groupe et permettre de conclure, dans un cas donné, à l'existence d'une véritable « minorité linguistique » demeure encore très complexe. Une langue doit-elle avoir une tradition écrite et un alphabet pour être considérée comme une véritable langue[127] ? Doit-elle avoir une littérature, posséder une grammaire claire et être reconnue par des dictionnaires, etc.[128]? Jusqu'à quel point un dialecte qui diffère de la langue mère peut être considéré comme une langue à part entière justifiant que le groupe qui le parle

---

*linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 58.

[125] Pour plus de détails sur la situation en Inde, voir : J. LECLERC, «L'Inde», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 58.

[126] Pour plus de détails sur la situation au Pakistan, voir notamment : J. LECLERC, «Le Pakistan», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 58.

[127] Cette question a notamment été soulevée dans l'étude de 1991 de M. Capotorti, mais cette dernière n'y a toutefois pas apporté de réponse. Voir: F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, *op. cit.*, note 45, page 41, par. 229.

[128] P.V. RAMAGA, *loc.cit*, note 102, page 427.

bénéficie de certains droits à titre de « minorité linguistique » ? Est-ce qu'il revient à la Communauté internationale, aux États ou aux groupes concernés de désigner les critères applicables à cet égard ? Les réponses sont loin d'être claires à l'heure actuelle.

Si l'on prend l'exemple de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*[129], il semble que la Communauté régionale de l'Europe ait choisi de laisser le soin à chacun des États de répondre à cette question en protégeant non pas des groupes, mais des langues que les États identifieront comme étant parlées sur leur territoire. Par ailleurs, si l'on prend l'exemple des États successeurs de l'ex-Yougoslavie, on constate que les Serbes et les Croates insistent et créent même de nouveaux mots pour s'assurer que leur nouvel État reconnaisse les langues serbe et croate comme caractéristique marquante et distincte de leur identité, alors que dans l'ancienne Yougoslavie, la langue serbo-croate était considérée comme une seule et même langue[130]. Dans un tel cas, il semble que c'est la crainte du groupe de voir sa culture assimilée progressivement par la langue qui le porte à revendiquer cette différence.

Comme on peut le constater, il n'est pas si simple de définir une « minorité linguistique ». Toutefois, il semble, **à notre avis,** que le statut juridique des langues, les usages des langues et les perceptions des différents acteurs de l'importance et de la vitalité d'une langue au sein d'un État donné sont tous des facteurs ou des indices qui permettent de conclure ou non à la présence de groupes en situations minoritaires de part leur origine linguistique.

Nous pouvons cependant affirmer que l'origine linguistique est une facette de l'identité de nombreuses minorités dans le monde et probablement la facette de l'identité que l'on retrouve le plus souvent chez une minorité. À titre d'exemples, nous considérons que l'origine linguistique est au moins une facette de l'identité de la minorité francophone du Val d'Aoste en Italie ou de la minorité suédoise des Îles Äland en Finlande et que cette origine suffit pour que le droit des minorités leur offre une protection.

---

[129] *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 5 novembre 1992, *in A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, op.cit,* note 69, p. 370-385.

[130] S. DEVETAK, «Le statut juridique des minorités ethniques dans les États successeurs de la Yougoslavie» *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 151-186.

*d) L'origine religieuse*

L'« origine religieuse » d'un groupe réfère naturellement à la religion adoptée par ce dernier. Comme pour la langue, tous s'entendent pour dire que la religion fait partie de l'identité d'un individu et, par voie de conséquence, de l'identité d'un groupe partageant cette même religion. Ainsi, tous s'accordent pour reconnaître que l'« origine religieuse » peut constituer une caractéristique marquante de l'identité d'un groupe en situation minoritaire.

Le problème qui se pose est plutôt de définir la notion de « religion ». Il est clair que le christianisme, le judaïsme, l'hindouisme, le bouddhisme et l'islam sont reconnus par tous comme étant des religions, mais une telle qualification est moins claire pour leurs différentes ramifications ou pour toute autre croyance. Selon les États et selon les critères utilisés, un dogme ou une doctrine propre pourrait être reconnu comme une religion, alors qu'un autre pourrait être considéré péjorativement comme une secte, dont la définition demeure également vague et peut différer d'un État à l'autre[131]. La législation de certains États pourrait même exiger qu'une religion obtienne une reconnaissance officielle par l'État pour être considérée comme telle. D'autres législations pourraient reconnaître des religions en particulier afin de leur accorder des bénéfices spécifiques et empêcher, de ce fait, les autres religions, non reconnues, d'y avoir droit[132].

Ainsi, un groupe pourrait être identifié comme une « minorité religieuse » justifiant une certaine protection en raison de ses croyances en une quelconque religion reconnue (officiellement ou non) ou autrement se voir refuser cette qualification et ne bénéficier d'aucune protection compte tenu du fait que ses croyances se dirigent plus vers une secte dont le fondement véritablement religieux ou spirituel est mis en doute.

---

[131] D'ailleurs, le rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction des Nations Unies a mentionné, dans ses rapports, les difficultés liées à la reconnaissance des minorités religieuses et les problèmes qui surgissent lorsque les «majorités et les gouvernements s'emploient non seulement à assimiler toutes les minorités religieuses, mais aussi à dresser des listes de mouvements qualifiés péjorativement de sectes plutôt que de minorités religieuses. Pour plus de détails, voir notamment E/CN.4/2002, par. 9. On peut par ailleurs se demander, par exemple, si les Témoins de Jéhovah ou les Mormons pratiquent des dogmes qui peuvent être considérés comme des religions ou comme des sectes ? Certains États semblent les reconnaître comme des religions puisqu'ils accordent à leurs adeptes certains droits au nom de la liberté de religion. La Cour européenne des droits de l'homme semblait aller également en ce sens notamment dans l'affaire *Efstratiou* c. *Grèce*, alors qu'elle a reconnu qu'un Témoin de Jéhovah pouvait, au nom de la liberté de religion et dans le but de respecter les préceptes pacifiques de son dogme, exiger que sa fille soit exemptée de participer aux fêtes organisées à son école pour commémorer la fin de la guerre entre la Grèce et l'Italie fasciste de 1940. Voir : *Efstratiou* c. *Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 00024095/94, décision du 18 décembre 1996, texte intégral en ligne: [http://www.echr.coe.int.]

[132] C'est le cas notamment en Belgique où l'article 181 de la *Constitution* permet à l'État de reconnaître certaines religions. En pratique, cela a permis aux ministres de cultes de religions reconnues de bénéficier de traitements et pensions à la charge de l'État, alors que les ministres appartenant à des religions non reconnues n'ont pas pu en bénéficier. Pour plus de détails, voir notamment: J. VELAERS et M.-C. FOBLETS, «L'appréhension du fait religieux par le

La question de savoir ce que constitue une véritable « religion » n'a malheureusement pas encore été répondue à l'heure actuelle. **À notre point de vue,** on peut toutefois avancer que la religion ne se définit pas simplement par une question de croyance ou de spiritualité privée. Elle implique aussi une existence bien établie depuis une certaine période de temps ainsi qu'une certaine forme d'organisation. Elle implique également des mœurs spécifiques, des traditions, des sentiments, des valeurs morales qui ont un impact sur la façon dont ses adeptes vivent et sur leur conduite sociale. Elle peut clairement avoir un impact, par exemple, sur les questions de mariage, de famille ou de succession[133].

À partir du moment où l'on est capable d'identifier les religions reconnues (officiellement ou non), il est plus facile par la suite d'identifier, au sein d'un État, la présence ou non de l'existence d'une ou de plusieurs minorités religieuses. En principe, les États sont constitués sous la forme d'un État religieux ou d'un État laïc. Dans le premier cas, il est plus aisé de reconnaître que les groupes exerçant une religion autre que la religion de l'État peuvent constituer une « minorité religieuse ». Dans le second cas, bien qu'il n'y ait pas officiellement de religion d'État, nous pouvons toujours identifier une religion dominante en examinant les valeurs dominantes de la société qui sont, la plupart du temps, indubitablement influencées par cette religion dominante. Ainsi, tout groupe exerçant une religion autre que cette religion dominante pourrait être considéré comme une minorité religieuse au sein de l'État.

Toutefois, pour que nous soyons en présence d'une « minorité religieuse » justifiant une certaine protection plus ou moins étendue selon les situations, nous sommes d'avis qu'il faut que cette religion ait des fondements véritablement et principalement spirituels (par opposition à des fondements qui reposeraient sur des intérêts lucratifs par exemple), qu'elle soit établie depuis une certaine période de temps, qu'elle soit constitutive d'identité collective et d'appartenance sociale, qu'elle ait une influence sur la vie sociale et parfois même politique du groupe[134] et qu'elle soit relativement organisée. C'est d'ailleurs pour cette raison que les groupes de conviction autre que religieuse, par exemple les libres penseurs, les incroyants et les philosophes, ne peuvent être considérés comme des « minorités religieuses », car ils ne peuvent tendre à une telle identité collective.

---

droit à propos des minorités religieuses», *RTDH*, 1997, 273-307, p. 275.

[133] C'est notamment le cas en ce qui concerne l'Islam. Ainsi, les revendications pour une minorité de cette religion viseront nécessairement l'octroi de droits rattachés à ces questions.

[134] En effet, dans certains cas, la religion pourrait, selon M. Ben Achour, dépasser le cercle du spirituel et passer aisément

En conséquence, nous considérons, à titre d'exemples, que l'origine religieuse est au moins une facette de l'identité de la minorité turque musulmane de Grèce ou de la minorité hindou du Pakistan et que cette origine suffit pour que le droit des minorités leur offre une protection.

B) Les particularités de leur mode de vie

On peut également illustrer la diversité des situations minoritaires présentement existantes en tentant de distinguer les différents groupes vivant dans ces situations en fonction des particularités de leur mode de vie. Ces particularités peuvent concerner leur mode d'établissement géographique (**a**) ou encore leurs besoins et aspirations (**b**).

*a) La diversité de leur mode d'établissement géographique*

La disposition géographique des minorités sur le territoire d'un État est extrêmement variable, mais a clairement un impact sur les revendications que ces dernières peuvent avoir et sur les différentes solutions qu'il y aurait lieu d'envisager pour répondre à leurs problèmes spécifiques[135].

Certaines minorités peuvent être concentrées ou regroupées sur un territoire bien délimité de l'État, alors que d'autres peuvent être dispersées sur l'ensemble du territoire étatique et que d'autres encore ne peuvent être associées à aucun territoire en particulier compte tenu de leur mode de vie nomade. S'ajoute à cette diversité le fait que certains États peuvent compter en leur sein à la fois certaines minorités concentrées, certaines minorités dispersées et certaines minorités nomades, alors qu'une même minorité peut également se retrouver au sein de plusieurs États frontaliers[136]. Dans chacun de ces cas distincts, chacune des minorités devrait être traitée différemment et en fonction de ses besoins particuliers.

---

au politique. Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.*, note 26, page 351.

[135] Voir notamment à ce sujet: G. HÉRAUD, « Autodétermination et minorités par la faute des hommes », *in A. L. SANGUIN, Les minorités ethniques en Europe*, Éditions l'Harmattan, Paris 1993, 369 pages, p. 21-22, alors que l'auteur insistait sur le fait que les différentes situations géographiques des minorités appellent des solutions différentes; Voir aussi : A. EIDE, *op. cit.*, note 111.

[136] C'est notamment le cas des Kurdes.

Lorsqu'une minorité est concentrée sur un territoire bien délimité, celui-ci peut, en fait, être une île[137] ou tout simplement une grande enclave au sein de l'État[138]. Ce territoire peut également représenter une extrémité géographique de l'État. Dans ces cas, la minorité peut alors se retrouver sur une côte[139] ou encore adossée à la frontière d'un État dont la population présente[140] ou non[141] les mêmes caractéristiques qu'elle. Dans tous ces cas, ces minorités sont souvent conçues comme des « minorités territoriales »[142]. Ces situations minoritaires ont souvent été créées par des phénomènes historiques, des colonisations et décolonisations, des guerres et des « mauvais traités », des annexions et des modifications de frontières externes ou internes.

Les minorités dispersées[143], entremêlées[144] ou vivant dans de petites enclaves[145] ne peuvent pas véritablement être rattachées à un territoire délimité de l'État. On peut bien sûr identifier les différents lieux géographiques où elles vivent, mais ces lieux ne sont pas suffisamment étendus pour que ces dernières puissent espérer prétendre à des revendications de type territorial, contrairement aux minorités qui sont regroupées. Par ailleurs, leur existence collective et leur cohésion dépendent de l'instauration de réseaux de communication, de la présence d'une véritable détermination et d'une conscience identitaire très forte puisque « le défaut d'une implantation

---

[137] C'est notamment le cas, par exemple, de la minorité suédoise des Îles Äland en Finlande.
[138] C'est notamment le cas, par exemple, des Tatars du Tatarskan en Russie ou encore des musulmans de Serbie en République fédérale de Yougoslavie (RFY).
[139] C'est notamment le cas, par exemple, des francophones du Québec au Canada.
[140] C'est notamment le cas, par exemple, de la minorité francophone du Val d'Aoste en Italie.
[141] C'est notamment le cas, par exemple, de la minorité basque du Pays basque en Espagne. En effet, le Pays basque se retrouve adossé à la France, mais sa population ne parle pas la langue majoritaire de l'État voisin, soit le français, mais bien le basque.
[142] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, page 255.
[143] Comme, par exemple, les différentes minorités linguistiques en Hongrie ou la minorité francophone à l'extérieur du Québec au Canada. C'est le cas également des Afro-descendants ou Afro-américains en Amérique du Sud et aux États-Unis. Pour plus de détails à leur sujet, voir notamment : P. FLEGEL, *Report from the Conference on the Rights of Minorities of African Descent in Americas*, Montréal, Canada, September 2001, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002, WP.3; E.M. SANTOS ROLAND et F. PRETA, *Report of the Regional Seminar on Afro-Descendants in the Americas*, La Ceida, Honduras, March 2002, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2002/40.
[144] Comme par exemple, la multitude de groupes linguistiques, ethniques ou religieux au Nigeria. D'ailleurs, la multiplication des États fédérés au fil des ans pour répondre aux aspirations des différents groupes n'a pas réussi à régler les problèmes. En effet, la création de chaque nouvelle entité faisait apparaître de nouvelles minorités vu la situation «entremêlée» des nombreux groupes. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : O.M. LALAYE, «Groupes minoritaires et organisation institutionnelle au Nigeria», *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 463- 495. L'exemple du Nigeria nous démontre que les mécanismes constitutionnels doivent être utilisés avec précaution et dans un souci d'équilibre sinon il pourrait y avoir un risque de « fragmentation » au sein de l'État. Jean-Yves Chériot précisait d'ailleurs, en utilisant l'exemple du Nigeria, que « ce risque de fragmentation est celui d'engendrer un engrenage vers toujours plus de diversité à la périphérie et toujours moins de responsabilité au centre et celui de voir la politique nationale être commandée par les clivages culturels, sans que puisse se dégager un intérêt national comme l'on montré plusieurs échecs (comme l'échec de l'expérience fédérale de la Constitution du Nigeria du 1er octobre 1960 sanctionnée par le coup d'État militaire en 1966). Pour plus de détails, voir : J.-Y. CHERIOT, « L'État pluriculturel : approche introductive de droit constitutionnel », *in* P. DE DECKKER ET J.-Y. FABERON, *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Éditions Bruylant, 2003, 536 pages, 23-40, plus particulièrement à la page 37.
[145] Comme par exemple, les Albanais de Calabre, les allemands du Banat roumain ou les Walser du Piedmont. Pour plus de détails, voir notamment : G. HÉRAUD, *loc. cit.*, note 135, p. 21-22.

territoriale accentue leur vulnérabilité »[146].

Enfin, les minorités qui adoptent un mode de vie nomade sont plus difficiles à cerner, n'ayant aucune assise territoriale permanente[147]. Elles choisissent souvent d'alterner leur mode de vie pour inclure des moments de fixation ou de sédentarisation dans un territoire clairement définissable et des moments de déplacements de plus ou moins grande étendue. En fait, leur mobilité peut s'inscrire, selon une échelle spatiale et temporelle variable, au sein d'un même État ou de plusieurs États. Leur existence collective et leur cohésion dépendent, encore plus que pour les minorités dispersées, de l'instauration de réseaux de communication, de la présence d'une véritable détermination et d'une conscience identitaire très forte puisque le défaut d'une implantation territoriale accentue également leur vulnérabilité.

Les exemples les plus frappants de ce genre de minorités sont les cas des Tsiganes (aussi appelés Manus, Roms, Kalés ou Gitans) en Europe ou des Touareg en Afrique. Le cas des Tsiganes est intéressant compte tenu que le Conseil de l'Europe a accepté d'accorder une certaine reconnaissance à ces minorités et s'est surtout questionné sur la nécessité de traiter celles-ci de façon différente des autres minorités afin de trouver des solutions adaptées à leur situation particulière. En effet, la *Recommandation 1203 relative aux Tsiganes en Europe* reconnaît comme véritable « minorité européenne » les Tsiganes et recommande aux États sur le territoire duquel vivent ces minorités d'accorder des droits spéciaux tel que prévu dans la *Recommandation* en regard de la culture, de l'éducation, de l'information, de l'égalité des droits, du logement et de l'emploi[148].

### *b) L'hétérogénéité de leurs besoins et aspirations*

Les besoins et aspirations des différents groupes qui se retrouvent en situations minoritaires un peu partout dans le monde sont également extrêmement variables et ont indubitablement un impact sur les solutions qui pourront être apportées. L'échelle de ces besoins peut aller, d'une part,

---

[146] G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, page 257.

[147] En ce qui concerne, par exemple, les tsiganes, voir notamment : J.-B. HUMEAU, « Les Tsiganes: qui sont-ils ? », *in* A.L. SANGUIN, *op. cit.*, note 135, pages 331-338; V. KARADY, «Problèmes ethniques et communautés particularistes sous le socialisme réel: Juifs, Allemands et Tsiganes en Hongrie depuis 1945 », *in* A. LIEBICH et A. RESZLER, *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, p. 145-165 ainsi que J.-P. LIEGEOIS, «Les Tsiganes: situation d'une minorité non territoriale», *in* H. GIORDAN, *Les minorités en Europe: Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, 685 pages, p. 419-443.

[148] *Recommandation 1203 relative aux Tsiganes en Europe*, Conseil de l'Europe, 2 février 1993, *in A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, op. cit.*, note 69, p. 439-443.

de la simple nécessité d'être reconnus en tant que minorités et protégés contre la discrimination jusqu'à la nécessité d'obtenir, d'autre part, un contrôle sur la terre[149], les ressources naturelles ou le développement[150], un droit à l'autonomie plus ou moins étendu ou même un droit à la sécession en passant, entre ces extrêmes, par la nécessité de se voir octroyer uniquement certains droits dans des domaines spécifiques. Dans certains cas, les groupes revendiqueront des droits pour assurer un accommodement aux différents modes ou styles de vie (nomade, sédentaire). Cela pourrait vouloir dire l'accès à certains droits spéciaux, notamment en matière d'éducation ou de services de santé, applicables autrement que territorialement pour les nomades[151].

Dans certains autres cas, les revendications viseront des droits spéciaux pour tenir compte des besoins distincts des groupes vivant en région urbaine et de ceux vivant en région rurale. Cela pourrait vouloir dire accorder à une même minorité des droits différents en fonction du lieu où elle vit; étant entendu, par exemple, qu'en région rurale les besoins agricoles ou ceux qui visent la gestion des ressources naturelles pourraient être plus importants puisque liés directement à sa survie[152].

Lorsque la vie d'une minorité sera précaire, les besoins se situeront, prioritairement, sur le plan de la reconnaissance et de la non-discrimination. Parfois, ces minorités revendiqueront, en plus, la possibilité de bénéficier de certains droits linguistiques ou religieux en matière d'éducation

---

[149] C'est le cas notamment des autochtones et de plusieurs groupes notamment en Afrique, en Inde, au Bangladesh et au Laos, qui revendiquent des droits en termes de propriété, d'utilisation ou de contrôle des terres. Ces d'ailleurs ce qui ressort de plusieurs séminaires régionaux tenus sur la question. Pour plus de détails, voir notamment les trois séminaires, tenus en 2000, 2001 et 2002, sur le thème : *Le multiculturalisme en Afrique : «Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»*, *op. cit.*, notes 83 et 96 ; MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *op. cit.*, note 84; A. EIDE, *Conclusions and Recommendations of the Sub-regional Seminar on Minority Rights: Cultural Diversity and Development in Southeast Asia*, *op. cit.*, note 82; V. PHOLSENA, *Inclusion of Minorities in Public Life in Laos, Thailand and Vietnam*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/CRP.8 et; I.A. REHMAN, *Minorities in South Asia*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/CRP.10.

[150] C'est notamment le cas au Nigeria où les Ogonis, une minorité présente dans des régions productrices de pétrole au sud du pays, revendiquent, en plus d'un droit à l'autonomie pour contrôler et utiliser une proportion adéquate des ressources économiques pour leur développement, la perception de rentes sur le foncier minier, une meilleure répartition des revenus miniers perçus par le gouvernement fédéral et des fonds spéciaux pour compenser et réhabiliter les zones pétrolifères pour les dommages écologiques et environnementaux causés par l'exploitation des ressources par le gouvernement fédéral. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : O.M. LALAYE, «Groupes minoritaires et organisation institutionnelle au Nigeria», *loc. cit.*, note 144, p. 486 à 491.

[151] N. KIPURI., *op. cit.*, note 96, p. 8.

[152] T. HADDEN, *op. cit.*, note 39, p. 12; T. HADDEN, *op. cit.*, note 8, p. 16 ainsi que R. STAVENHAGEN, *op. cit.*, note 82, p. 17, par. 49. Notons également que l'absence d'octroi de droits positifs dans le domaine agricole et des ressources naturelles pour les minorités vivant en milieu rural pourrait forcer ces derniers à migrer vers les centres urbains et à se disperser de sorte que la survie de leur culture pourrait être mise en danger. Pour plus de détails à ce sujet en ce qui concerne plus particulièrement les peuples autochtones, voir notamment: CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Examen des faits nouveaux concernant la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des autochtones: Thème principal : «Les peuples autochtones et la mondialisation»*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2, p. 4 et 5.

ou de droits linguistiques en matière de services de santé. Toutefois, il sera moins fréquent de voir ces minorités revendiquer la possibilité d'obtenir des services gouvernementaux dans leur langue ou la gestion de certaines de leurs affaires, car leurs priorités se situeront à un autre niveau et se résumeront bien souvent à un droit à la vie. Par ailleurs, l'état d'avancement du droit et la façon plus ou moins libérale d'entrevoir les droits de l'homme en général dans un État donné pourraient également avoir une influence sur les besoins des minorités qui y vivent. Ainsi, les aspirations des minorités qui se retrouveront dans des États très libéraux en matière de droits de l'homme risqueront d'être plus élevées, allant jusqu'à des revendications en termes d'autonomie ou d'autodétermination.

La façon dont les différentes minorités expriment ces besoins sont également extrêmement variables et peuvent avoir un impact sur les solutions que les différents acteurs pourraient être prêts à mettre en place pour répondre à ces besoins. Certaines minorités peuvent être considérées « actives »[153] compte tenu du fait qu'elles osent prétendre à des revendications, alors que d'autres peuvent être considérées plus « passives » étant donné qu'elles ne font qu'attendre que la Communauté internationale ou que leur État daigne lever le petit doigt pour leur accorder une certaine attention.

Par ailleurs, lorsqu'elles sont actives, leurs revendications peuvent être faites dans un cadre pacifique[154] ou encore dans le cadre de conflits internes au sein de l'État où elles vivent[155] ou encore dans le cadre de conflits qui peuvent prendre des dimensions régionales[156] ou même internationales[157]. Dans ces derniers cas, la paix internationale est menacée et il devient d'autant

---

[153] Geneviève Koubi classifie même ces minorités actives en trois groupes : les minorités sécessionnistes, les minorités assimilationnistes et les minorités pluralistes. Voir: G. KOUBI, *loc. cit.*, note 69, p. 259-262.

[154] Par exemple, au Canada, les revendications que formulent les francophones hors Québec ou les anglophones au Québec en matière scolaire se font le plus souvent par le biais de recours judiciaires ou par le biais de représentations dans le cadre de modifications législatives. Pour plus de détails, voir notamment le résumé de la jurisprudence sur les droits linguistiques et plus particulièrement sur les droits scolaires, élaboré chaque année par le Commissaire aux langues officielles de 1995 à 1998, puis tous les deux ans depuis 1999, et mieux connu sous le nom de *Rapport Les droits linguistiques*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, disponible sur le site du Commissariat, en ligne: [http://www.ocol-clo.gc.ca].

[155] Par exemple, au Nigeria avec la crise des Ogonis dans des régions productrices de pétrole au sud du pays et celle des minorités ethniques et religieuses du Nord, dans la région de Kaduna. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: O.M. LALAYE, *loc. cit.*, note 144, p.463-495.

[156] Par exemple, en ce qui concerne la situation des Kurdes en Turquie, en Irak et en Iran. Pour plus de détails sur ce problème, voir notamment: H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights*, Revised Edition, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 1996, 534 pages, p. 178-202.

[157] Par exemple, dans le cas des conflits en ex-Yougoslavie. Pour plus de détails relativement à ces événements, voir notamment : F. ROTH, «Les racines historiques de la crise yougoslave», *in* O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaire de Nancy, 1997, 220 pages, p. 55-62; P. GARDE, «L'ambiguïté de l'État Yougoslave», *in* O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p. 63-66; O. AUDÉOUD, «Ex-Yougoslavie, la paix, enjeu d'une partie d'échecs inachevée», *in* O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p. 67-74; M. GJIDARA, «Radioscopie d'un échec : la Yougoslavie», *in* O. AUDÉOUD, J.-D.

plus urgent de trouver des solutions aux problèmes vécus par ces minorités. De même, le fait qu'il existe de tels conflits justifie d'autant plus la Communauté internationale de trouver des solutions aux problèmes des minorités dans son ensemble et de façon préventive afin d'éviter que n'éclatent d'autres conflits encore latents.

Dans son *Rapport concernant les moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, M. Eide classifiait en quatre groupes les types de revendications que les minorités peuvent faire valoir, à savoir : une première visant la protection contre la discrimination, une seconde visant la préservation de leur identité accompagnée d'un certain degré d'autonomie (sans prétention territoriale) pour la conduite de leurs propres affaires (autonomie sectorielle), une troisième visant une autonomie territoriale plus ou moins étendue accompagnée d'institutions propres et une quatrième visant le démembrement territorial ou la sécession en vue de fusionner avec un autre État ou de créer un nouvel État souverain[158].

À notre avis, l'éventail des droits que pourraient revendiquer les minorités peut être éminemment plus large que celui identifié par M. Eide. En effet, cette classification ne mentionne pas, par exemple, la possibilité d'une autonomie personnelle accompagnée d'institutions propres, la possibilité d'accorder des droits spéciaux en matière de procédure, comme un droit de *veto* sur certaines questions dans le cadre même du processus législatif, etc[159]. Aussi, dans la recherche de solutions aux problèmes des minorités, les États et les minorités ne devraient pas se limiter aux solutions mentionnées par M. Eide dans son rapport, mais plutôt faire preuve d'imagination en tenant compte du contexte dans lequel les revendications sont ou non présentées et en tenant compte du fait que chaque situation minoritaire présente des besoins différents.

---

MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p. 75-81; S. MILACIC, «L'ex-Yougoslavie : radioscopie d'un échec analytique», *in* O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p. 83-93 et J. LECLERC, «Communauté d'États Serbie-Monténégro», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[158] A. EIDE, *op. cit.*, note 47, p. 10 et 11, par. 45 à 48.

[159] D'autres types de revendications pourraient être mentionnés ici. Des experts de l'Institut Max-Planck ont d'ailleurs préparé, pour le compte du Conseil de l'Europe, et par la suite soumis au Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies, une étude dans laquelle il est fait mention de plusieurs arrangements possibles pour assurer la participation des minorités au sein de leur État, lesquels arrangements pourraient répondre à des revendications de toutes sortes. Voir : J.A. FROWEIN et R. BAMK, *La participation des minorités aux processus de décision*, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, 30 mars 2001, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6. Pour ce qui est de différents arrangements possibles, voir également : N. LEVRAT, «Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles», *in N. LEVRAT, op. cit.*, note 55, p.3-90. Quelques exemples de ces types d'arrangements seront d'ailleurs exposés à la Section II du Chapitre 1 de la Deuxième partie de la présente thèse, alors que d'autres seront envisagés au

*Paragraphe 2 : L'origine de l'émergence des différentes situations minoritaires*

Une situation minoritaire semblable à celles que nous avons tenté de faire ressortir aux paragraphes précédents peut naître d'une combinaison de divers facteurs. Elle peut également évoluer en raison de ces mêmes facteurs de sorte qu'il importe d'examiner toute situation minoritaire dans une perspective dynamique. Certains de ces facteurs peuvent être qualifiés d'« internes » puisqu'ils sont propres à l'histoire et à l'organisation d'un État donné (**A**), alors que d'autres peuvent être qualifiés d'« externes » puisqu'ils résultent directement de l'influence qu'ont pu avoir certains événements mondiaux ou régionaux sur l'organisation interne de plusieurs États à la fois (**B**).

Pour trouver des solutions utiles et réalistes aux problèmes des minorités, il importe, à notre avis, de comprendre, pour chaque État, les divers facteurs qui ont pu influencer l'émergence et l'évolution des situations minoritaires sur son territoire. Une telle compréhension permet de tracer un portrait plus juste de la situation et d'évaluer, dans chaque cas, les justifications des revendications des minorités d'une part, et l'étendue de la réponse qu'un État pourrait être prêt à accorder à cette problématique, d'autre part.

A) Les circonstances propres à chaque situation

L'émergence d'une situation minoritaire sur le territoire d'un État donné et son évolution dépendent d'abord et avant tout de circonstances propres à l'histoire (a) et à l'organisation (b) de cet État.

*a) Les données historiques*

Tout comme l'histoire de chaque individu est unique, l'histoire de chaque État est également unique. Elle se manifeste de différentes façons et si certains des moments de sa vie peuvent être qualifiés d'heureux et d'harmonieux, d'autres peuvent être qualifiés de malheureux et de conflictuels. Toutefois, qu'elles soient heureuses ou malheureuses, plusieurs des manifestations de l'histoire peuvent influer sur l'émergence et l'évolution de situations minoritaires sur le territoire d'un État, notamment :

---

Chapitre 2 de cette Deuxième partie. Voir *Infra*, Partie II.

- La ou les différentes formes qu'a revêtues l'État au cours de son histoire (royauté, empire multinational, État-nation, État multinational, État unitaire, fédération, colonie, etc.), de même que le ou les régimes politiques adoptés par l'État (démocratie, dictature, monarchie, république, régime parlementaire, régime présidentiel, communisme, état militaire, etc.).
- Les guerres et les conflits qui ont éclaté dans un État donné, les génocides, exterminations et purifications ethniques qui ont été opérés sur des groupes de personnes en particulier, de même que les transferts de population, les changements démographiques et le remodelage des frontières qui a résulté des divers conflits.
- L'attitude adoptée par l'État envers ses minorités au cours de son histoire et *vice versa.*
- La nature des relations qui ont existé entre majorités et minorités au sein de l'État (oppression, domination, guerre de pouvoirs, coexistence pacifique, etc.).
- L'évolution sociale et le développement économique de l'État.

D'autres formes de manifestations de l'histoire interne des États pourraient être énumérées ici. Toutefois, il importe de retenir qu'une réflexion préalable sur les différentes manifestations de l'histoire qui ont pu avoir une influence sur l'émergence et l'évolution d'une situation minoritaire donnée sera toujours, à notre avis, essentielle pour envisager la résolution des problèmes des minorités.

*b) L'organisation de l'État*

Au moment de sa création[160], un État effectue naturellement plusieurs choix sur lesquels reposera sa culture politique et juridique. Il doit notamment mettre en place les différents organes étatiques ou principales institutions gouvernementales par l'entremise desquels il pourra s'exprimer. Il doit également établir les règles qui régiront les rapports entre ces organes et les rapports entre les personnes et l'État. Il le fait généralement par le biais de sa loi constitutionnelle[161]. À d'autres étapes de son existence et selon qu'il vit une période de stabilité ou de bouleversements historiques, un État peut également être amené à se transformer, à revoir son organisation institutionnelle et même son régime politique et, par voie de conséquence, à réviser sa loi constitutionnelle.

---

[160] Pour plus de détails sur le mode de création des États dans le monde contemporain, voir N. QUOC DINH, P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 490 à 503.

[161] Pour plus de détails sur l'organisation des États, voir les règles de base du droit constitutionnel de chaque État. Pour le Canada, voir notamment l'ouvrage de H. BRUN et G. TREMBLAY, « Droit Constitutionnel », Les Éditions Yvon Blais Inc.,

Lors de son organisation et de ses réorganisations institutionnelles, l'État doit nécessairement effectuer des choix et, parmi ceux-ci, il peut tenir compte ou non de la présence, sur son territoire, de groupes potentiellement ou réellement en situations minoritaires. La mise en place d'un modèle d'État qui ne tient pas compte des minorités, mais qui nie[162] plutôt leur existence ou les écarte[163], risque de faire disparaître ces dernières ou, à l'opposé, de les pousser à lutter encore plus pour obtenir une certaine reconnaissance et pour maintenir leur identité propre, quitte à créer des conflits internes, voire même régionaux ou internationaux.

Par ailleurs, la mise en place d'un modèle d'État, qui tient compte des minorités en leur accordant des droits ou, mieux, en leur assurant une participation effective au sein de l'État, permettra aux situations minoritaires d'émerger et d'évoluer dans un certain cadre. Le fait d'accorder certains droits expressément ou implicitement à un groupe en particulier au sein des principales institutions de l'État tels que l'Assemblée législative ou les tribunaux, est un moyen de viser la participation des minorités au sein même de la structure institutionnelle de l'État[164]. La mise

---

Cowansville, 4e Édition, 2002, 1480 pages.

[162] On pourra parler de négation de l'existence des minorités, comme le mentionne Nicolas Levrat, lorsque «l'architecture institutionnelle nie l'existence de groupes minoritaires, généralement dans le but d'assurer une unité nationale sur l'ensemble du territoire (...) Dans certains de ces cas, ce choix est parfois compensé par l'existence de mécanismes originaux permettant au groupe de faire valoir certains droits». C'est le cas notamment en France, en Afrique du Sud ou en ex-Yougoslavie. Voir : N. LEVRAT, *loc.cit*, note 159, p. 42 et 43. **Pour la France**, voir: G. KOUBI, « La République française face aux minorités : silence et réticence », *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 253-296. ; **Pour l'Afrique** du Sud, voir : D. DARBON, *loc. cit.*, note 55; **Pour l'ex-Yougoslavie**, voir : S. DEVETAK, *loc. cit.*, note 130.

[163] On pourra parler de rejet de l'existence d'une minorité, comme le mentionne Nicolas Levrat, lorsqu'une institution est spécifiquement créée pour «écarter un groupe minoritaire au profit d'autres composantes de la population», pour faire régner la seule majorité ou pour le faire au profit d'un autre. Voir : N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, p. 43. Par exemple, au Liban, depuis *l'Accord de Taef* et l'adoption de la *Constitution en 1996*, la communauté chrétienne semble avoir été écartée, alors que cet État avait auparavant un Pacte accordant des garanties mutuelles entre communautés musulmanes chiites, musulmanes sunnites et chrétiennes. En effet, le préambule de la *Constitution de 1996* prévoit que le Liban est arabe d'identité et d'appartenance et, bien que l'organisation institutionnelle laisse, en apparence, une place aux chrétiens en accordant la présidence de la République à un Chrétien maronite, elle ne lui donne que très peu de pouvoirs en altérant presque toutes les prérogatives qu'il avait en vertu de l'ancien Pacte de 1945. Pour plus de détails sur le Liban, voir : K. BOUSTANY, *loc.cit*, note 55. Avec le retrait des troupes syriennes et la fin des pressions du gouvernement voisin syrien en avril 2005, il sera intéressant d'examiner comment le Liban choisira de se réorganiser.

[164] À titre d'exemple, nous pouvons nous référer à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867 du Canada* qui autorise l'usage du français et de l'anglais dans les débats de la Chambre des communes et du Sénat du Canada ainsi que dans la Chambre législative du Québec. Il précise également que l'usage du français et de l'anglais est obligatoire dans la rédaction des archives, des procès-verbaux et des journaux respectifs de ces chambres et que toutes les lois de ces chambres doivent être imprimées et publiées dans les deux langues. Enfin, il prévoit l'usage du français ou de l'anglais devant les tribunaux établis par le gouvernement fédéral et les tribunaux du Québec. Ces obligations sont reprises aux articles 17 et 18 de la *Charte canadienne* et rendues applicables de la même façon à la législature et aux tribunaux du Nouveau-Brunswick. Bien que ces dispositions visent l'emploi des deux langues officielles et non des groupes linguistiques en particuliers, elles accordent clairement des droits linguistiques aux personnes appartenant à des groupes linguistiques particuliers vivant en situation minoritaire qu'elles peuvent exercer au sein des principales institutions de l'État. Ainsi, les anglophones du Québec peuvent utiliser leur langue dans le processus législatif provincial et devant les tribunaux provinciaux québécois et les francophones du Canada peuvent utiliser leur langue dans le processus législatif fédéral et devant les tribunaux fédéraux. Voir : *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, c.3 ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982*, 1982, c. 11 (R.U.) dans L.R.C. (1985),

en place d'un système fédéral ou régional ou encore la mise en place d'une forme d'autonomie peut également être un moyen de viser la participation des minorités au sein même de la structure institutionnelle de l'État, surtout si ce choix a été privilégié dans le but de tenir spécifiquement compte de certains groupes[165].

Dans un modèle d'État qui tient compte un tant soit peu des minorités, leur survie pourra être envisagée puisqu'elles bénéficieront de droits plus ou moins élaborés, de balises sur lesquelles elles pourront asseoir leurs revendications et même, dans certains cas, d'institutions spécifiques pour les faire valoir. Cela ne veut toutefois pas dire que les rapports entre la majorité et la minorité se feront toujours sans heurts.

Les cultures politique et juridique adoptées par l'État auront nécessairement un impact sur **la façon** dont apparaîtront, et surtout, sur la façon dont évolueront les situations minoritaires sur son territoire. Elles détermineront également la possibilité ou non pour les groupes en situations minoritaires de survivre, les rapports qu'ils entretiendront avec la majorité au sein de l'État, la possibilité ou non pour eux de faire valoir légalement leurs revendications et l'environnement plus ou moins hostile dans lequel ces dernières pourront être formulées et reçues.

Ces cultures politique et juridique sont formées de plusieurs composantes et principalement de trois types de traditions que Nicolas Levrat identifie comme étant : 1) une tradition unitaire ou fédéraliste; 2) une tradition libérale ou, au contraire, plus « contrôlante » de l'État; et 3) une tradition de common law ou de droit civil[166].

Ainsi, un État de **tradition unitaire** n'aura pas les mêmes réflexes qu'un État de **tradition fédéraliste** pour répondre à l'émergence de situations minoritaires. Les solutions proposées, en termes institutionnels, seront influencées par leur expérience respective et seront donc forcément

---

App. II, n°44.

[165] À titre d'exemple, lorsque le Canada a choisi, en 1867, de créer un État fédéral et d'accorder certains droits exclusifs aux provinces, il a permis indirectement aux francophones du Québec (qui se retrouvaient en situation majoritaire dans cette province, mais minoritaire dans l'ensemble du pays), d'avoir certaines institutions propres. Cette solution n'a toutefois pas permis, à elle seule, de prendre en compte l'ensemble de la minorité francophone au sein même de la structure institutionnelle de l'État puisqu'elle ne pouvait accorder ce même genre d' institutions propres aux autres francophones à l'extérieur du Québec. Pour plus de détails, voir: Y. FONTAINE, «Les institutions fédérales du Canada et les groupes minoritaires», *in N. LEVRAT, op. cit.*, note 55, p. 499-522, pages 502 et 511. Citons également les exemples de la transformation du Nigeria en fédération et la transformation de la Belgique en fédération pour tenir compte des différentes communautés de langues officielles. Pour plus de détails sur ces cas, voir notamment : P. DE BRUYCKER et al., «Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale», *in N. LEVRAT, op. cit.*, note 55, p. 189-230 et O.M. LALAYE, *loc. cit.*, note 144.

[166] N. LEVRAT, *loc. cit.*, note159, pages 44 à 47.

différentes. Par exemple, l'idée d'accorder une certaine forme d'autonomie à un groupe en particulier ou d'instaurer une certaine forme de partage des pouvoirs a plus de chances d'émaner d'un État de tradition fédéraliste que d'un État de tradition unitaire, à moins que ce dernier ait eu une expérience malheureuse et décide, à un moment précis de son histoire, de changer de modèle politique et de favoriser désormais des solutions plus fédéralistes[167]. Inversement, un État de tradition fédéraliste dont l'expérience n'a pas été heureuse pourrait également, à un moment précis de son histoire, ne plus vouloir favoriser des solutions fédéralistes[168], mais il reste que, règle générale, il sera plus probable que des États de tradition fédéraliste proposent ce genre de solution.

De même, un État de **tradition libérale**[169] comparé à un État exerçant traditionnellement un **contrôle plus important** dans toutes les sphères d'activités de la société et notamment en ce qui concerne la culture, l'éducation et l'identité nationale, n'aura pas les mêmes réflexes pour répondre à l'émergence de situations minoritaires puisqu'il n'a pas la même conception du **rôle** de l'État face aux personnes et *a fortiori* face aux groupes qui pourraient être en situations minoritaires. Cela est d'autant plus vrai pour des régimes plus ou moins autoritaires[170] ou pour des régimes dictatoriaux où le « centralisme » de l'État pourrait être compatible avec une « protection » des minorités, mais laisserait clairement beaucoup moins de place à la « participation » des minorités aux décisions de l'État.

---

[167] La Belgique est un exemple d'État qui a longtemps été de tradition unitaire et qui a choisi, au milieu du XX[e] siècle, de se transformer en fédération et d'apporter une solution fédérale aux revendications des groupes linguistiques sur son territoire. Pour plus de détails sur ces cas, voir notamment : P. DE BRUYCKER et al., *loc. cit.*, note 165.

[168] La République slovaque est un exemple d'État qui était de tradition fédéraliste (lors de l'existence de la Tchécoslovaquie), mais qui a plutôt choisi de se transformer en État de type unitaire lors du démembrement de la Tchécoslovaquie. Ce changement n'est par ailleurs pas étranger, à notre avis, aux refus de ce dernier d'apporter une réponse d'autonomie aux problèmes des minorités et notamment aux problèmes de la minorité hongroise qui se retrouve principalement au sud du pays près de la frontière de la Hongrie. La République slovaque a même cru bon de préciser, au paragraphe 33(3) de sa *Constitution* que «[l]'exercice des droits garantis par la présente *Constitution* aux citoyens appartenant à une minorité nationale ou à un groupe ethnique ne doit pas menacer la souveraineté et l'unité territoriale de la République slovaque ni avoir pour effet sa discrimination par rapport au reste de la population», disposition citée en français in J. LECLERC, «République slovaque», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Pour plus de détails, voir également : J. YACOUB, *Les minorités dans le monde : faits et analyses*, Édition Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 923 pages.

[169] Les États de tradition libérale sont définis principalement par deux caractéristiques : 1) ils respectent et protègent certains droits et libertés fondamentaux; et 2) ils ont la volonté de limiter le pouvoir de l'État et de soumettre leurs interventions à l'approbation de la population. La doctrine classifie toutefois trois degrés de libéralisme en fonction des politiques nationales que les États peuvent accepter d'adopter, c'est-à-dire en fonction du degré d'intervention que l'État est prêt à faire en ce qui concerne notamment la culture, l'éducation et l'identité nationale. Pour plus de détails sur ces trois types de libéralisme, voir : P.-Y. BONIN, «Libéralisme et nationalisme: où tracer la ligne ?», *Revue canadienne de sciences politiques*, 1997, vol. 30, p. 235-256.

[170] À titre d'exemple, il semble difficile de garantir une participation des minorités dans certains pays arabes, alors que le pouvoir est traditionnellement centralisé au main d'une «élite dirigeante», même dans des régimes officiellement démocratiques. Il est d'autant plus difficile d'assurer une participation des minorités lorsque le droit d'association est interdit ou limité (comme c'est le cas dans presque tous les États membres du Gulf Cooperation Council, à l'exception du Koweit et de Bahrain, où ce droit est, en fait, accordé de même que dans le cas des États de régimes militaires tels que la Libye ou le Soudan), ou sujet au contrôle d'un parti dominant (comme c'est le cas en Syrie et comme c'était le cas en Irak avant le déclenchement de la guerre en mars 2003). Pour plus de détails sur les pays arabes, voir notamment : M.K. AL-

Enfin, un État de tradition de **common law** n'aura également pas les mêmes réflexes qu'un État de tradition **civiliste** pour répondre à l'émergence de situations minoritaires compte tenu du fait qu'ils n'ont pas la même conception des droits et qu'ils n'ont pas les mêmes moyens pour faire évoluer le droit. La loi, la jurisprudence et les coutumes n'auront pas le même degré d'autorité selon les États. Ainsi, les modalités de mise en œuvre des solutions proposées seront forcément différentes : les uns favoriseront la reconnaissance des droits et la clarification de leurs portée dans des instruments juridiques, alors que les autres opteront pour une reconnaissance des droits dans instruments juridiques aux libellés plus larges qui laisseront place à interprétation et permettront une évolution par le biais de la jurisprudence. Ces modalités influenceront donc la dynamique et les rapports de force entre les États, leur majorité et leur(s) minorité(s).

B) L'influence manifeste de grands événements

L'émergence d'une situation minoritaire sur le territoire d'un État donné et son évolution peuvent également dépendre de facteurs externes à l'organisation et au fonctionnement de cet État. Ainsi, elles peuvent être liées notamment à l'apparition d'épisodes marquants de l'histoire de certaines parties du monde tels que l'émergence du nationalisme, la décolonisation ou l'effondrement du bloc soviétique (**a**) ou encore à l'apparition de nouveaux phénomènes à l'échelle mondiale tels que le processus de mondialisation et le déplacement des populations (**b**).

*a) Les épisodes historiques marquants*

L'histoire de certaines parties du monde - avec ses guerres locales, régionales ou mondiales, ses modifications de frontières, ses traités et ses déplacements de populations - a nécessairement contribué à faire apparaître et disparaître plusieurs situations minoritaires à un endroit ou à un autre et à une époque ou à une autre et continue encore de le faire. Historiquement, nous pouvons toutefois rattacher l'existence de situations minoritaires et l'actuelle émergence d'autres situations minoritaires à au moins trois événements marquants, soit : la montée du nationalisme et la chute des empires multinationaux en Europe (**i**), la décolonisation en Amérique, en Afrique et en Asie (**ii**) et l'effondrement du bloc soviétique dans l'ancienne Europe de l'Est (**iii**).

---

SAYYID *Politicial participation in Arab countries*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.19.

i) La montée du nationalisme et la chute des Empires multinationaux en Europe

Plusieurs situations minoritaires ont vu le jour suite à la montée du nationalisme et à la disparition des empires multinationaux à la fin du XIX$^{e}$ siècle et au début du XX$^{e}$ siècle. Il faut comprendre que c'est uniquement au XVI$^{e}$ siècle qu'est véritablement apparue l'idée de l'État[171] et que cette idée s'est consolidée, jusqu'à la fin du XVIII$^{e}$ siècle, autour principalement de la monarchie en Europe occidentale et autour de grands Empires tels que l'Autriche-Hongrie, l'Empire Ottoman et la Russie tsariste en Europe centrale et orientale. À l'époque, la souveraineté de l'État reposait donc entre les mains du monarque ou du roi. Reste que la population de ces États, compte tenu de leur étendue territoriale, étaient forcément multinationales, multiethniques, multireligieuses ou multilinguistiques.

Dès le XIX$^{e}$ siècle[172], on a vu apparaître, notamment avec les révolutions américaine et française, une nouvelle idéologie politique basée sur le « principe des nationalités » qui veut qu'« une nation unifiée soit dotée d'une existence propre »[173]. En d'autres mots, on a vu apparaître le désir de plusieurs nations (que l'on pourrait qualifier de groupes nationaux, mais également de groupes ethniques, linguistiques ou religieux), résidant au sein de ces grands États, de créer leur propre État indépendant. L'émergence de cette idéologie va entraîner une nouvelle forme d'organisation de l'État basée sur la souveraineté de la nation ou du peuple en lieu et place de la souveraineté du roi et aboutira à faire de l'État-nation en Europe « la forme (de l'État) à laquelle les collectivités humaines vont aspirer »[174].

---

[171] Avant le XVI$^{e}$ siècle, c'est la société médiévale «fortement hiérarchisée et centralisée autour de l'autorité religieuse» qui dominait. Il n'y avait pas encore à proprement parler de pensée juridique cohérente sur l'idée d'État et de relations entre États. On ne pouvait donc pas encore parler de droit international. Comme le précise Jean-Maurice Arbour, « il faudra attendre les traités de Westphalie de 1648 avant que le vide créé par l'écroulement du monde médiéval ne soit comblé et qu'un certain consensus ne se fasse autour de principes fondamentaux susceptibles de guider les relations entre les principales puissances européennes ». Pour plus de détails sur cette période et la consolidation de l'idée de l'État ou cours des siècle qui ont suivi, voir notamment : J.-M. ARBOUR, *Droit international public*, Les Éditions Yvon Blais Inc, 3$^{e}$ édition, Cowansville Québec, 1997, 708, p. 7 à 22; N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23 p. 47-64; J.-D. MOUTON, «Crise et internationalisation de l'État : une place pour l'État multinational ?» *in L'État multinational et l'Europe*, sous la direction de O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p. 9-18.

[172] Pour plus de détails, sur cette période de revendications nationalistes aux XIX$^{e}$ et XX$^{e}$ siècles en Europe centrale et orientale, voir notamment : MICHEL (B.), *Nations et nationalismes en Europe centrale, XIXE et XXE siècles*, Éditions Aubier, Paris, 1995, 321 pages.

[173] J.-D. MOUTON, *loc. cit.*, note 171, p.10. Voir également au sujet du «principe des nationalités»: S. PIERRÉ-CAPS, «L'autodétermination: d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État», *in L'État multinational et l'Europe*, sous la direction de O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, 19-51, p. 19-20 et 21.

[174] J.-D. MOUTON, *loc. cit.*, note 171, p. 10.

Les diverses revendications en ce sens formulées plus particulièrement en Europe centrale et orientale ont tout d'abord mené « à la recherche de compromis, notamment la reconnaissance d'une certaine autonomie »[175] pour les groupes nationaux, ethniques, linguistiques ou religieux. Toutefois, « les empires ont échoué dans l'accomplissement des réformes institutionnelles qu'aurait exigé une telle reconnaissance »[176] de sorte que les revendications sécessionnistes, basées sur le principe des nationalités, ont alors pris de l'ampleur et l'éclatement des empires multinationaux, multilethniques, multilinguistiques et multireligieux tels que l'Autriche-Hongrie, l'Empire Ottoman et la Russie tsariste en a résulté. Plusieurs nouveaux États se sont formés à partir du démantèlement des grands empires sur la base d'une nation/un État et les frontières de ces nouveaux États devaient coïncider avec celles de la nation. Toutefois, il était illusoire d'espérer créer un État pour chaque nation vu la mosaïque des peuples dans cette partie du monde. Ainsi, la création de ces nouveaux États, qui devaient s'employer à « réaliser les aspirations et les besoins de la nation »[177] , provoqua l'apparition d'un certain nombre de minorités ou de groupes de personnes n'appartenant pas à « cette nation » à laquelle se reconnaissait le nouvel État.

À la suite de la Première Guerre mondiale et, de même, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le problème s'est accentué avec la création de nouveaux États indépendants, les modifications territoriales ou frontalières imposées par les puissances alliées et les importants transferts de populations. Ces chambardements ont eu pour effet de fragmenter encore davantage la mosaïque des différents groupes nationaux, ethniques, linguistiques ou religieux dans cette partie du monde. Ainsi, plusieurs communautés ont été divisées par des changements de frontières, alors que de nombreuses populations se sont vues, du jour au lendemain, incluses à l'intérieur d'un territoire dont la majorité de la population parlait une langue différente de la leur ou appartenait à une origine ethnique ou religieuse tout aussi différente.

L'ensemble de ces événements, découlant à l'origine de la montée du nationalisme, a provoqué l'apparition de « situations minoritaires ». Plusieurs groupes ethniques, nationaux, linguistiques ou religieux, qui existaient et étaient déjà constitués au sein des anciens grands États ou Empires, devenaient tout à coup des « minorités » faute de ne pouvoir se constituer en État autonome, contrairement aux autres « nations » qui, elles, réussissaient à le faire[178]. D'autres se

---

[175] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p. 33.
[176] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p. 33. Voir également *Infra*, Partie I, chapitre 2, section II, paragraphe 2, B), c) de la présente en ce qui concerne certaines réformes institutionnelles qui avaient été proposées à l'époque par Karl Renner en matière d'autonomie personnelle.
[177] N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 61.
[178] Pour plus de détails au sujet de l'émergence de situations minoritaires en raison de la montée du nationalisme à cette

voyaient obligés de trouver le moyen de se « modeler » ou de s'assimiler à la majorité de la population afin de passer inaperçu s'ils ne voulaient pas porter l'étiquette de « minorité ».

Les solutions trouvées au lendemain de la Première Guerre mondiale avec le système de la Société des Nations, malgré leurs grandes ambitions et leurs grands principes de protection des minorités, favoriseront le règlement des problèmes au cas par cas par le biais de traités spécifiques, qui ne seront malheureusement pas véritablement appliqués[179]. Les solutions trouvées au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale avec le système des Nations Unies, quant à elles, favoriseront la protection universelle des droits de l'homme en consacrant le droit pour tout homme à l'égalité et à la non-discrimination, mais laisseront de côté la protection spécifique des minorités[180].

Si l'on peut dire que la montée du nationalisme et la chute des empires multinationaux ont favorisé l'émergence de situations minoritaires, on peut également dire que les solutions adoptées pour tenter de régler les problèmes découlant de cette émergence ont, quant à elles, eu un impact certain sur l'évolution de ces situations minoritaires. Dans certains cas, elles ont permis à quelques groupes de survivre et de conserver leur identité. Dans d'autres cas, elles ont échoué à cette tâche ou ont tout simplement participé à enfouir des problèmes qui devaient nécessairement être appelés à ressurgir un jour ou l'autre et qui ressurgissent encore aujourd'hui.

ii) Le colonialisme et la décolonisation en Amérique, en Afrique et en Asie

Parallèlement à la consolidation de l'idée de l'État autour de la monarchie et des grands Empires en Europe entre les XVI[e] et XVIII[e] siècles, le monde européen s'est lancé à la découverte de nouveaux territoires et a effectué de grandes découvertes[181]. Celles-ci ont abouti à la création de nombreuses colonies au profit d'États européens, tels que l'Espagne, le Portugal, la France, l'Angleterre et la Hollande, par le jeu des conquêtes, de l'occupation, de la prise de possession et de la conclusion de traités ou d'accords dont la nature ou le statut pouvait différer selon les puissances coloniales en cause et le degré d'organisation politique de la population coloniale[182].

---

époque, voir notamment : J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 3 à 5.

[179] Pour plus de détails sur les solutions mises de l'avant après la Première Guerre mondiale, voir *Infra*, Partie I, Chapitre 2, section I, paragraphe 1, A) de la présente.

[180] Pour plus de détails sur les solutions mises de l'avant après la Deuxième Guerre mondiale, voir *Infra*, Partie I, Chapitre 2, section I, paragraphe 1, B) de la présente.

[181] Pour plus de détails sur cette période de grandes découvertes, voir notamment: J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 171, p. 9 ainsi que N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 51.

[182] Marcelo G. Kohen identifie cinq types d'accords pouvant intervenir selon les Puissances coloniales et selon le degré d'organisation politique des peuples de la future colonie, à savoir : 1) les traités par lesquels on opérait une cession de souveraineté; 2) les traités de paix opérant un transfert de souveraineté; 3) les accords établissant un protectorat; 4) les

Selon l'étendue du territoire conquis, on peut affirmer que les colonies pouvaient regrouper, « de manière subordonnée et soumise, diverses sociétés, groupes minoritaires et groupes ethniquement différents »[183], sans oublier que des territoires supplémentaires, conquis subséquemment à la création de la colonie, pouvaient se joindre à celle-ci et ajouter, en conséquence, à la diversité des groupes qui allaient désormais la composer.

À la fin du XIX$^{e}$ siècle et jusqu'au milieu du XX$^{e}$ siècle on verra apparaître le désir des populations des colonies d'acquérir leur indépendance et de nouveaux États verront le jour dans le cadre de trois vagues successives de décolonisation, que plusieurs auteurs[184] identifient comme étant: 1) la conquête d'indépendance des anciennes colonies espagnoles et portugaises en Amérique du Sud à la fin du XIX$^{e}$ siècle; 2) l'accession graduelle à l'indépendance politique *de facto* des colonies anglaises dispersées dans le monde, confirmée par l'adoption du *Statut de Westminster de 1931* par l'Angleterre; et 3) la décolonisation des colonies et mandats européens au Proche-Orient et en Extrême-Orient après la Deuxième Guerre mondiale de même que la décolonisation massive de l'Afrique et des petits territoires insulaires du Pacifique et de l'océan Indien qui a atteint son apogée dans les années 60. Chacune de ces vagues de décolonisation a toutefois été opérée de manière différente. En effet, l'indépendance des colonies n'a pas été acquise de la même façon à chacune de ces étapes et ne reposait pas sur les mêmes fondements.

**Dans le cas de la première vague de décolonisation** qui s'est déroulée en Amérique du Sud, les divers processus d'accession à l'indépendance ont été envisagés « en termes de conflits internes au sein des Puissances coloniales concernées »[185] (d'abord l'Espagne, puis le Portugal) ou en d'autres mots, en termes de « guerre civile ». La notion de décolonisation était encore inconnue et aucun droit international à ce sujet n'était alors reconnu. En conséquence, le seul repère qu'avaient les populations coloniales voulant accéder à l'indépendance était l'idéologie politique

---

accords ayant une nature symbolique, faisant partie de la cérémonie de prise de possession; et 5) les accords de nature privée accordant un droit de propriété sur la terre. Dans les trois derniers cas, les Puissances coloniales prétendaient acquérir une souveraineté territoriale par voie de simple occupation d'une *terra nullius*. Dans les deux premiers cas, les Puissances coloniales se voyaient confrontées à des populations ayant une organisation politique et sociale nécessitant qu'elles concluent des accords pour acquérir la souveraineté territoriale. Ce sont ces deux premiers cas que la Cour internationale de justice visait dans son *Avis consultatif sur le Sahara occidental*, C.I.J., Recueil 1975, p.39, par. 80 alors qu'elle mentionnait : «Quelles qu'aient pu être les divergences d'opinions entre les juristes, il ressort de la pratique étatique de la période considérée que les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale et politique n'étaient pas considérés comme *terra nullius*. On estimait plutôt en général que la souveraineté à leur égard ne pouvait s'acquérir unilatéralement par l'occupation de la *terra nullius* en tant que titre originaire mais au moyen d'accords conclus avec les chefs locaux». Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : M.G. KOHEN, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, P.U.F., Paris, 1997, 581 pages, p. 111 à 114.

[183] J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 5.

[184] Voir notamment : N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 62.

[185] M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 433.

basée sur le « principe des nationalités » utilisée récemment au cours de la révolution américaine, laquelle avait abouti à la création d'un seul État : les États-Unis d'Amérique[186]. Or, l'objectif des processus d'accession à l'indépendance en Amérique du Sud visait plutôt la création de plusieurs États indépendants. Aussi, les indépendances n'ont pu être acquises en vertu d'un droit préexistant, mais uniquement par une effectivité (contrôle des populations et du territoire dans les faits) constatée à la suite d'une guerre d'indépendance et par la reconnaissance internationale que les nouveaux États ont obtenue, quelques années plus tard, de la part des États européens et des États-Unis (lesquels formaient la Communauté internationale de l'époque)[187].

**Dans le cas de la deuxième vague de décolonisation** concernant les colonies anglaises dispersées dans le monde, les indépendances ont été acquises de façon graduelle et beaucoup plus pacifique. Elles ont principalement été basées sur un ensemble de gestes posés par les colonies, de façon autonome, sur le plan international et dont le but étaient de démontrer leur pouvoir indépendant de contracter des obligations avec l'étranger[188], par une reconnaissance internationale de ce pouvoir et par des négociations avec la Puissance coloniale, soit l'Empire britannique. Après avoir consenti une autonomie à ses colonies désormais désignées « Dominions » dans la *Déclaration de Balfour sur les Dominions de 1926*[189], l'Angleterre a finalement confirmé l'indépendance de ses colonies (Dominions) par l'adoption du *Statut de Westminster de 1931*[190].

**La troisième vague de décolonisation** concernait des colonies du Proche-Orient, de l'Extrême-Orient, de l'Afrique et des petits territoires insulaires du Pacifique et de l'océan Indien. Toutefois, avant l'avènement de cette vague de décolonisation, il importe de préciser que ces colonies avaient changé de statut. En effet, après la Première Guerre mondiale, les territoires coloniaux appartenant aux États vaincus ont été placés sous un régime international particulier, celui des mandats conformément à l'article 22 du *Pacte de la Société des Nations*[191]. Ainsi, ces

---

[186] M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 435.

[187] C'est d'ailleurs uniquement à compter de 1834 que l'Espagne a commencé à reconnaître l'indépendance de ses anciennes colonies, alors qu'elles étaient devenues indépendantes dans les faits au cours des premières années de la deuxième décennie du XIX[e] siècle. Pour plus de détails, voir notamment : M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 434.

[188] À titre d'exemple, notons le Traité de paix de Versailles qui a été signé séparément et de façon indépendante par le Canada. Pour plus de détails sur cette période et ce geste du Canada, voir notamment : G.-A. BEAUDOIN, *Le fédéralisme au Canada*, Éditions Wilson & Lafleur, Collection Bleue, Montréal, 2000, 1076 pages, p. 9 et 10.

[189] *Conférence impériale de 1926*, Sommaire des procédures, p. 12.

[190] *Statut de Westminster de 1931*, 22, Georges V, Chapitre 4 (R.-U.). Il est à noter, à titre d'exemple, que la Cour suprême du Canada a confirmé que l'indépendance politique du Canada est survenue entre 1919 et 1931 et que cette indépendance a été consacré par le *Statut de Westminster de 1931* dans son *Arrêt sur les droits miniers sous-marins*, (1967) R.C.S. 792.

[191] Pour plus de détails sur ce régime international et sur cette période, voir notamment : M.G. KOHEN, *op.cit*, note 182, p. 82 à 86 ainsi que J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1979, 498 pages, p. 426 à 428.

territoires « ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment » et ont été confiés à un ou des États qui devaient les administrer « en qualité de mandataire et au nom de la Société (des Nations) ». Trois catégories de mandats ont été prévues dont l'une, la catégorie A, envisageait la possibilité d'une indépendance éventuelle de ces territoires[192].

Après la Deuxième Guerre mondiale, les territoires coloniaux appartenant aux vaincus (les anciens territoires sous mandat des catégories B et C) ont été placés sous un nouveau régime international semblable au mandat, à savoir les tutelles, conformément au chapitre XII de la *Charte des Nations Unies*, lequel envisageait la possibilité éventuelle de l'indépendance de ces territoires[193]. Les territoires appartenant aux vainqueurs ont acquis, quant à eux, le titre de Territoires non autonomes suivant le chapitre XI de la *Charte des Nations unies*[194]. Ce titre « n'affectait en aucune façon la question de la souveraineté dans les territoires non autonomes », ces derniers demeuraient administrés par les anciennes Puissances coloniales « jusqu'au moment où les progrès politiques, économiques et sociaux réalisés dans lesdits territoires permettront aux représentants des populations elles-mêmes de partager une telle responsabilité ou l'assumer entièrement »[195].

Ainsi, dans le cas de la troisième vague de décolonisation, les indépendances ont été acquises, après la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 60, dans un cadre nouveau. La Communauté internationale et les Nations Unies avaient développé, notamment dans

---

[192] Paragraphes 22(3), (4), (5) et (6) du *Pacte de la Société des Nations*, Versailles, 28 juin 1919. En fait, les trois catégories furent distinguées «suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues». Comme le résume M.G. Kohen, *op.cit*, note 182, à la page 82 : «La première catégorie comprenait les territoires pour lesquels on envisageait une indépendance plus ou moins proche; la seconde, des territoires pour lesquels on donnait simplement une série de conseils quant à la façon de les administrer; et la troisième, les territoires pour lesquels le mandataire avait la faculté de les administrer selon ses lois et comme partie intégrante de son territoire». Notons que les territoires sous mandat de la catégorie A (appartenant à l'ancien empire ottoman), en regard desquels on envisageait la possibilité d'une indépendance éventuelle, avaient déjà accédé à l'indépendance en 1945 ou l'ont acquise peu après (Irak, Jordanie, Syrie et Liban). Le territoire de la Palestine, également sous mandat de la catégorie A, faisait exception. Israël a finalement obtenu une partie de ce territoire après une guerre d'indépendance menée contre les États arabes de la région en 1948. Le reste du territoire de la Palestine n'a pas, comme les autres territoires sous mandat de la catégorie A, obtenu son indépendance et n'a pas été placé non plus sous tutelle comme les anciens territoires sous mandat des catégories B et C. De cette situation découle une partie du problème, par ailleurs beaucoup plus complexe, que connaît cette région aujourd'hui. Pour plus de détails, voir à ce sujet notamment : J. CRAWFORD, *La pratique des États et le droit international relativement à la sécession unilatérale*, Rapport préparé pour le compte du ministère de la Justice du Canada dans le cadre du *Renvoi sur la sécession du Québec*, 19 février 1997, 30 pages, p. 6 et 7, par. 12 à 16, en français *in* site du ministère de la Justice du Canada, en ligne: [http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/1997/factum/craw.html].

[193] Pour plus de détails sur ce régime international et sur cette période, voir notamment : M.G. KOHEN, *op.cit*, note 182, p. 82 à 86.

[194] Pour plus de détails sur ce nouveau titre accordé à d'anciennes colonies et sur cette période, voir notamment: M.G. KOHEN, *op.cit*, note 182, p. 86 à 95.

[195] Nations Unies, Territoires non-autonomes. Résumé et analyse des renseignements transmis au Secrétaire général au cours de l'année 1947, New-York, 1947, p. 30.

la *Charte des Nations Unies*[196] et les deux *Pactes internationaux* [197], le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »[198] et adopté diverses résolutions[199] pour en préciser les conditions d'application et les procédures à suivre pour le mettre en œuvre. Un *Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux* a même été mis sur pied pour surveiller les processus de décolonisation[200]. Les anciennes colonies de ces parties du monde ont donc utilisé ce nouveau droit pour obtenir l'indépendance et on peut affirmer que cette vague de décolonisation multiple s'est réalisée très rapidement. On peut également constater que, dans la majorité des cas, les indépendances se sont réalisées sur une base consensuelle « avec l'État responsable de l'administration du territoire, en conformité avec la loi et les accords conclus entre le gouvernement de cet État et les *leaders* locaux »[201] .

À la suite de ces indépendances acquises, se posait la question de savoir quelles seraient l'étendue et la limite des territoires devant correspondre aux nouveaux États. **Dans le cas de la deuxième vague de décolonisation**, la question n'a pas été trop difficile à répondre puisque les anciennes colonies (ou Dominions) sont tout simplement devenues les nouveaux États avec les assises territoriales qui étaient les leurs et définies selon leur statut respectif. **Dans le cas de la première et de la troisième vague de décolonisation**, le problème était tout autre vu le nombre d'anciennes puissances coloniales en cause et la volonté de certaines populations de subdiviser les anciennes colonies pour en faire plusieurs États distincts.

---

[196] Article 1 de la *Charte des Nations Unies, in* site de l'ONU, [http://www.onu.org:].

[197] Voir l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précitée,* note 25 ainsi que l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 220A (XXI) du 16 décembre 1966, in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 25, p. 8-19.

[198] Pour plus de détails sur ce droit, voir *Infra* : Partie I, Chapitre 2, section II, paragraphe 1, A) de la présente.

[199] Voir notamment: *Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 de l'Assemblée générale des Nations Unies portant déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, 15 UN GAOR, supp. (n°16), UN Document A/4684 (1960); *Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Annexe*, 25 UN GAOR, Supp. (n°28), UN document, A15217 (1970); et *Résolution 1541 (XV) du 16 décembre 1960 concernant les Principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l'obligation de communiquer les renseignements, prévue à l'alinéa e de l'article 73 de la Charte leur est applicable ou non,* Annexe, 15 UN GAOR, Supp. (n°16), UN Document A/4684 (1960). Le texte intégral de ces trois Résolutions se retrouve également dans le recueil suivant: H. HANNUM, *op. cit.*, note 156, p. 20 à 22, 23 à 26 et 36 à 44.

[200] Pour plus de détails au sujet de ce Comité, voir notamment : M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 88.Voir également: *Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies portant déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, précitée*, note 199.

[201] J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192, p. 7, par. 17. Notons que ces accords conclus entre le gouvernement des Puissances coloniales et les leaders locaux prévoyaient les modalités du transfert de pouvoir et, dans bon nombre de cas, les modalités de la succession des traités, des biens et des dettes.

Dans le but d'éviter des conflits additionnels d'ordre territorial, une pratique s'est développée, dans le cas de la première vague de décolonisation, dans les nouveaux États issus de l'ancienne colonie espagnole autour d'un nouveau principe désigné comme étant l'*uti possidetis*. Suivant ce principe, les nouveaux États « héritaient des territoires qui appartenaient à l'ancienne puissance colonisatrice dans les limites administratives établies par celle-ci »[202]. Une date butoir devait également être retenue pour évaluer l'étendue de ces limites administratives à un moment donné et ce fut la date de la première indépendance acquise, soit en 1810[203]. Ainsi, les États issus de l'ancienne colonie espagnole ont hérité des anciennes divisions administratives de cette colonie qui existaient en date de 1810. Ce principe de l'*uti possidetis*[204] a également été utilisé, peu de temps après, pour distinguer les territoires appartenant au Brésil, issus de l'ancienne colonie portugaise et les nouveaux États voisins, issus de l'ancienne colonie espagnole. Ainsi, ce qui appartenait à l'Espagne revenait aux nouveaux États issus de l'ancienne colonie espagnole, alors que ce qui appartenait au Portugal, à la date de l'indépendance du Brésil, revenait au Brésil.

Malgré certaines déclarations formulées après la Deuxième Guerre mondiale par certains acteurs sur la nécessité de rectifier les frontières laissées par les anciennes puissances coloniales[205],

---

[202] M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 427. Le Conseil fédéral suisse, dans sa sentence arbitrale relative au différend frontalier colombo-vénézuelien (R.S.A., 1922, vol.1, p.228, citée *in* KOHEN), avait également indiqué à ce sujet: «Lorsque les Colonies espagnoles de l'Amérique centrale et méridionale se proclamèrent indépendantes, dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, elles adoptèrent un principe de droit constitutionnel et international auquel elles donnèrent le nom *d'uti possidetis juris* 1810, à l'effet de constater que les limites des Républiques nouvellement constituées seraient les frontières des provinces espagnoles auxquelles elles se substituaient». Plus tard, on appliqua également le même principe en Afrique et la Cour internationale de justice indiquait à cet égard l'objectif poursuivi par ce principe, soit éviter des luttes fratricides, en ces termes : «son but évident est d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du retrait de la puissance administrante (...). Sa finalité (...) était de priver d'effets les visées éventuelles de puissances colonisatrices non américaines sur des régions que l'ancienne métropole avait assignées à l'une ou l'autre des circonscriptions et qui étaient demeurées non occupées ou inexplorées», *Affaire du Différend frontalier (Burkina Faso/Mali)*, C.I.J., Recueil 1986, 22 décembre 1986, p. 565 et 566, par. 20 et 23.

[203] Pour plus de détails à ce sujet voir notamment : M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 464 à 467.

[204] Il importe de préciser toutefois que plusieurs auteurs sont d'avis que ce principe n'a pas été appliqué tout à fait de la même façon en ce qui concerne les États issus de l'ancienne colonie espagnole et ceux issus de l'ancienne colonie portugaise. Nous sommes d'accord avec l'interprétation que donne Marcello G. Kohen selon laquelle si l'*uti possidetis de juris* a été appliqué pour les États issus de l'ancienne colonie espagnole, c'est plutôt l'*uti possidetis de facto* qui a été appliqué pour viser les rapports entre le Brésil issu de l'ancienne colonie portugaise et ses nouveaux États voisins issus de l'ancienne colonie espagnole. En effet, il existait des divisions administratives juridiquement prévues au sein de l'ancienne colonie espagnole et ce sont ces divisions administratives officielles et juridiques qui ont été héritées par les nouveaux États d'où le nom de «*uti possidetis de juris*». Par contre, en ce qui concerne les frontières entre l'ancienne colonie espagnole et l'ancienne colonie portugaise, il semble que les traités de délimitation conclus à ce sujet n'étaient plus valides (c'est du moins ce que prétendait le Brésil). Or, comme il n'y avait aucune frontière conventionnelle et donc aucune frontière juridiquement prévue entre l'ancienne colonie espagnole et l'ancienne colonie Portugaise, on a utilisé le même principe, c'est-à-dire la conservation des mêmes territoires, mais en se basant sur la possession effective ou sur les faits, d'où le nom de « *uti possidetis de facto* ». Pour plus de détails sur les distinctions entre *uti possidetis de juris* et *uti possidetis de facto*, sur les divergences d'interprétation de la doctrine à ce sujet et sur les ambiguïtés laissées par les différentes interprétations effectuées par la jurisprudence à ce sujet, voir notamment : M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 446 à 450.

[205] En effet, la Résolution concernant les frontières adoptée à la première Conférence des peuples africains tenue à Arca du 5 au 13 décembre 1958 «dénonce les frontières artificielles tracées par les puissances impérialistes pour diviser les

le principe de l'*uti possidetis* a tout de même été utilisé pour déterminer l'assiette territoriale des nouveaux États en Afrique dans le cadre de la troisième vague de décolonisation. Des instruments internationaux sont même venus confirmer d'abord implicitement[206], puis expressément[207], l'utilisation de ce principe. Ainsi, tous les nouveaux États africains héritaient des anciennes frontières entre puissances coloniales et anciennes limites administratives dans le cas d'États issus d'une même puissance coloniale. Les acteurs avaient donc décidé officiellement de ne pas opter pour la deuxième voie qui pouvait s'offrir à l'époque, à savoir : un nouveau tracé des frontières sur la base des réalités ethniques, linguistiques, religieuses ou autres.

Il importe de préciser toutefois que, comme les divisions administratives internes des anciennes colonies et les frontières entre les anciennes colonies appartenant à une Puissance coloniale et celles appartenant à une autre Puissance coloniale n'étaient pas toujours délimitées précisément, les nouveaux États ont bel et bien hérité des territoires correspondant aux anciennes limites administratives et frontalières, mais avec leurs défauts, c'est-à-dire avec leurs imprécisions quant au tracé de leurs frontières, ce qui a donné lieu à certains conflits frontaliers autant en Amérique du Sud qu'en Afrique.

**Les choix opérés pour déterminer les assiettes territoriales** des nouveaux États après leur accession à l'indépendance ont nécessairement eu **un impact sur l'apparition de plusieurs situations minoritaires**. Toutefois, contrairement au phénomène qui est survenu en Europe en ce qui concerne les nouveaux États issus des anciennes monarchies et grands empires d'Europe, ce ne sont pas les changements de frontières qui ont fait apparaître ces situations minoritaires dans le cas des décolonisations, mais plutôt le **maintien** de ces frontières. En effet, comme les nouveaux États ont conservé les anciens territoires et anciennes frontières coloniales suivant le principe de l'*uti possidetis*, sans prendre en considération les groupes établis à l'origine, plusieurs minorités sont apparues au sein des nouveaux États.

---

peuples d'Afrique, notamment, celles qui passent au milieu de groupes de même origine ethnique et qui divisent des peuples de même souche (...) [et] adressent un appel pour l'abolition ou la rectification de telles frontières, à une date rapprochée, et dans un sens qui réponde au mieux aux désirs véritables des peuples concernés», texte complet *in* B. BOUTROS-GHALI, *Les conflits de frontières en Afrique (Étude et Document)*, Éditions techniques et économiques, Paris, 1972, document n°4, p.91 et 92. Vois aussi : R. YAREMTCHOUK, «L'Afrique et le droit international», Paris, *RGDIP*, 1971, t.74, p.27-68 ainsi que M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p.428 à 431.

[206] La Cour internationale de justice a d'ailleurs indiqué, dans l'affaire du *Différend frontalier Burkina Faso /Mali*, C.I.J., *précitée*, note 202, p. 565, par. 22, que des déclarations faites par des représentants africains de même que la *Charte de l'Organisation de l'unité africaine* reconnaissaient implicitement l'utilisation de ce principe.

[207] Le principe a été expressément retenu dans la *Résolution de la Conférence des chefs d'États africains tenue au Caire en 1964*, AGH Res. 16(1), 21 juillet 1964, texte *in* B. BOUTROS-GHALI, op. cit., note 205, document n° 27, p.137. Cette résolution mentionnait à ce sujet : «(...) Considérant, en outre, que les frontières des États africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible, (...) déclare solennellement que tous les États membres s'engagent à

Les réponses trouvées pour faire face à ces situations minoritaires suite aux multiples décolonisations ont été les mêmes que celles trouvées pour faire face aux situations minoritaires apparues en Europe, c'est-à-dire la protection universelle des droits de l'homme reconnaissant le droit pour tout homme à l'égalité et à la non-discrimination[208]. Ces réponses laissaient toutefois de côté la protection spécifique des minorités. Elles auront un impact certain sur l'évolution des situations minoritaires.

iii) L'effondrement du bloc soviétique et la chute du communisme

Les événements survenus en Europe centrale et orientale à la fin des années 80, à la suite de l'effondrement du bloc soviétique et de la chute du communisme, ont bouleversé l'ordre international, mais ils ont surtout laissé leurs marques sur la région elle-même et imprégné son histoire. Le paysage géopolitique de cette région s'est vu radicalement transformé par l'éclatement des structures, le soulèvement des populations et la multiplication des revendications d'indépendance.

Parmi les causes ayant mené à ces revendications se trouvaient bien sûr des conditions économiques difficiles au sein des États de cette région et des insatisfactions face aux divers régimes communistes, mais également des problèmes ethniques et d'anciennes rancoeurs à l'égard des injustices du passé. **Les situations minoritaires, pourtant déjà présentes mais refoulées** au sein de l'ensemble des États de la région depuis la fin des deux guerres mondiales, **allaient ressurgir** plus clairement à la face du monde par la voix de leurs revendications.

Ces situations minoritaires préexistantes à la veille de la chute du communisme découlaient notamment de la délimitation des frontières et de mouvements migratoires, volontaires ou forcés, effectués suite aux deux guerres mondiales[209], mais également, dans certains cas, de déportations[210]

---

respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance».

[208] Pour plus de détails sur les solutions mises de l'avant après la Deuxième Guerre mondiale pour faire face aux situations minoritaires, voir *Infra*, Partie I, Chapitre 2, section I, paragraphe 1, B) de la présente.

[209] Mentionnons simplement, à titre d'exemple, la situation de la minorité hongroise de Roumanie apparue suite aux délimitations de frontières après la Première Guerre mondiale ou encore la situation de la communauté slovaque placée encore plus en situation minoritaire sur le territoire de la Hongrie après les échanges de populations de 1947 avec la Tchécoslovaquie. Pour plus de détails, voir notamment : L. VALKI, «Minority Protection in Hungary - Hungarian Minorities Abroad», *IYHR*, 1991, p. 61-62.

[210] Notons, à titre d'exemple, les déportations massives de plusieurs petites nations effectuées en Asie centrale ou en Sibérie sous les ordres de Staline au motif qu'elles auraient trahi l'URSS en collaborant avec les Allemands durant la guerre qui entraîneront la disparition des républiques autonomes que représentaient ces nations. Ce fut notamment le cas

ou de déplacements[211] internes de populations ou de diverses modifications de frontières internes effectuées par le pouvoir central au cours du XX$^{e}$ siècle.

À l'égard des modifications internes de frontières, mentionnons l'exemple de l'ex-URSS[212]. Il faut comprendre que les *Constitutions de l'URSS de 1924, 1936 et 1977* divisaient le territoire de la fédération en trois types d'entités, à savoir les République fédérées, les républiques autonomes et les régions ou districts autonomes. Les premières étaient des États souverains, les secondes constituaient des nations au sein des Républiques fédérées et avaient un cadre étatique mais n'étaient pas souveraines et les dernières représentaient des groupes ethniques au sein des républiques autonomes qui bénéficiaient de certains droits culturels. Les *Constitutions* ne définissaient toutefois pas les territoires qui correspondaient à chacune de ces divisions sur le terrain, mais permettaient plutôt la modification des assises territoriales de ces entités sous certaines conditions qui pouvaient différer selon le type d'entité. C'est ainsi que l'étendue des territoires des diverses entités et leur statut ont changé à plusieurs reprises au fil des ans et suivant les politiques nationales adoptées par les différents dirigeants qui se sont succédé à la tête de la fédération. Ainsi, des subdivisions de territoires, qui ne correspondaient pas nécessairement aux réalités linguistiques,

---

des Tatars de l'ancienne République autonome de Crimée et des Tchétchènes et des Ingouches de l'ancienne République autonome tchétchéno-ingouche. Bien que sous le règne de Kroutchev, les peuples tchetchène et ingouche aient été autorisés à revenir sur leurs terres et que leur ancienne république autonome tchétchéno-ingouche ait été rétablie, le territoire n'a pas été entièrement restitué. Tous ces événements ne sont pas étrangers aux conflits qui ont éclaté notamment en Tchétchénie et aux revendications territoriales formulées en Ingouchie à la fin des années 80 et au début des années 90, alors que nous assistions, du même coup, à un retour de plus en plus marqué des anciens habitants encouragé par la *Déclaration du 14 novembre 1989 de l'ex-URSS sur la reconnaissance comme illégaux et criminels des actes de répression contre les peuples soumis à la déportation forcée et sur la garantie de leurs droits* et par la *Loi du 26 avril 1991 de l'ex-République fédérée de Russie sur la réhabilitation des peuples victimes de répression.* Pour plus de détails, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «Les conflits de territoires et de frontières dans les États de l'ex-URSS», *AFDI,* 1993, 393-434, p. 425.

[211] Notons, à titre d'exemple, les nombreux déplacements qui ont été effectués à l'intérieur de la Hongrie, au cours des années 50, afin de développer l'industrialisation. Durant cette période, de nombreuses personnes se sont vues obligées de quitter leur communauté pour trouver du travail et les minorités, vivant jusqu'alors pour la plupart dans des îlots linguistiques ruraux, ont ressenti plus fortement les conséquences de ces déplacements qui ont occasionné une plus grande dispersion de leurs membres. Pour plus de détails, voir notamment : Rapport de la Hongrie présenté aux Nations Unies, Document des Nations Unies, HRI/CORE/1/Add.11, 4 septembre 1992, p.25 à 27; Réponse du gouvernement hongrois au rapport établi par le Secrétaire général en application de la Résolution 1993/24 de la Commission des droits de l'homme, Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'Homme, doc. E/CN.4/1994/72, 13 décembre 1993, p. 21 à 23; P. KOVACS, «La Hongrie et le phénomène de l'émergence des minorités», *in* O. AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157, p.135-136. Notons également l'exemple, en ex-URSS, des migrations de personnel russe qualifié dans toutes les ex-républiques fédérées pour assurer le développement industriel après l'adoption de la politique du fédéralisme stalinien et sa politique des nationalités qui imposait notamment l'utilisation de l'alphabet cyrillique pour le travail. Pour plus de détails, voir notamment : H. CARRÈRE D'ENCAUSSE, *L'empire éclaté, la révolte des nations en URSS*, Paris, Flammarion, 2$^{e}$ édition, 1978; postface de mars 1980 et postface de mars 1990, 400 pages, p. 24 à 52.

[212] Pour plus de détails sur ces politiques qui ont influencé l'organisation et la subdivision du territoire intérieur de l'ex-URSS, voir notamment : H. CARRÈRE D'ENCAUSSE, *op.cit,* note 211, p. 24 à 52 et p. 343 à 356 ainsi que R. YAREMTCHOUK, *loc. cit.,* note 210, p. 395. Voir également les textes des différentes constitutions de l'URSS, *in* N. COLAS, *Textes constitutionnels soviétiques,* Collection Que sais-je ?, PUF, 1987, 128 pages (art. 4 de la Constitution de 1924, art. 14 de la Constitution de 1936, art. 72 et 75 à 88 de la Constitution de 1977).

culturelles, confessionnelles ou ethniques de ces territoires, ont été effectuées par la création de nouvelles Républiques fédérées ou par la création de nouvelles républiques autonomes ou encore par la disparition de certaines d'entre elles au profit de la création de régions autonomes ou même au profit d'aucune entité.

C'est ainsi, par exemple, que sont apparues, sous Staline et suivant sa politique des « nationalités », les Républiques fédérées de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan, du Turkménistan, du Kazakhstan et du Kirghizistan de même que la région autonome du Haut Karabakh. C'est également ainsi que la Crimée est successivement passée du statut de république autonome au sein de la République fédérée de Russie en 1921, à simple région administrative au sein de la République fédérée de Russie en 1944, puis rattachée à la République fédérée d'Ukraine en tant que région administrative en 1954 puis finalement reconnue comme république autonome au sein de la République fédérée d'Ukraine à la veille de l'éclatement de l'ex-URSS en 1991[213]. Ces subdivisions de territoires ont contribué à la modification du contenu de la carte ethnique et linguistique de l'ex-URSS au cours de son existence et les conséquences de ces modifications ne seront pas étrangères au grand nombre de conflits qui éclateront au moment de son démembrement, d'autant que les nouveaux États indépendants seront créés à partir des seules entités bénéficiant du statut de République fédérée.

L'éclatement de certains États multinationaux et, plus particulièrement, de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie, feront apparaître, quant à eux, des conflits frontaliers, des contestations territoriales et **de nouvelles situations minoritaires**[214].

**Certaines de ces nouvelles situations minoritaires sont apparues, de fait, par la simple déclaration d'indépendance des nouveaux États.** C'est ce qui s'est produit notamment sur le

---

[213] La question du statut de la Crimée a d'ailleurs été soulevée au lendemain de l'effondrement de l'ex-URSS, la Russie et l'Ukraine en revendiquant le territoire. En fait, on soulevait l'inconstitutionnalité du transfert de la Crimée à l'Ukraine en 1954 en regard de la *Constitution* de la république de Russie. En fait, la *Constitution* de l'ex-URSS autorisait la possibilité de modifier les frontières d'une République fédérée de consentement avec une autre République fédérée avec les approbations compétentes de l'Union (URSS). Dans les faits, l'Ukraine et la Russie avaient donné leurs accords au transfert et les autorités compétentes de l'URSS avaient approuvé ce transfert. Le problème, c'est que la *Constitution* de la République fédérée de Russie exigeait, quant à elle, l'approbation préalable de la population russe pour toute modification du territoire, ce que la Russie n'avait pas obtenu avant de donner son consentement au transfert. Malgré de nombreuses tergiversations, il semble que la Russie, par son attitude, ait accepté aujourd'hui de respecter le principe de *l'uti possidetis de facto* dans le cas de la Crimée. Pour plus de détails, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «L'indépendance de l'Ukraine», *STUDIA DIPLOMATICA*, 1993, n° 3-4-5, p.1-417. ainsi que les documents en annexes (loi, Constitution, déclaration, traités et accords). Voir également : M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 460.

[214] Le cas des minorités russes sur le territoire des États Baltes ou celui de la minorité albanaise en ex-République yougoslave de Macédoine, suite à l'exode massif des albanais occasionné par la guerre au Kosovo, en sont des exemples parmi d'autres.

territoire des États baltes, alors que la population russe majoritaire de l'ex-URSS devenait, du jour au lendemain, minoritaire au sein des nouveaux États baltes[215].

**D'autres nouvelles situations minoritaires sont apparues en raison du contexte belliqueux dans lequel certaines indépendances ont été acquises et dans lequel certaines autres ont été, au contraire, empêchées,** car ces contextes ont occasionné des déplacements de populations[216] et des nettoyages ethniques qui ont modifié la démographie de la région. À titre d'exemple, mentionnons l'apparition d'une nouvelle minorité albanaise en ex-République yougoslave de Macédoine suite à l'exode massif des albanais du Kosovo[217].

Notons que les indépendances des nouveaux États issus de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie ont été acquises dans un cadre différent des multiples décolonisations survenues après la deuxième guerre et jusqu'à la fin des années 60. Puisque le droit international reposant sur le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » ne semblait pas reconnaître un droit à la « sécession » en dehors des situations coloniales[218], les processus d'indépendance ont dû trouver d'autres assises dans le droit interne des États multinationaux préexistants[219], laissant uniquement à la Communauté internationale le soin de reconnaître ultimement l'effectivité de ces indépendances. Toutefois, contrairement à l'indépendance acquise par les nouveaux États issus de **l'ex-Tchécoslovaquie** où la partition s'est faite pacifiquement et d'un commun accord entre les gouvernements et les parlements des deux anciennes Républiques fédérées à la suite de l'adoption, par l'Assemblée

---

[215] Pour plus de détails, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique», *STUDIA DIPLOMATICA*, 1993, p. 15-28; R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des États baltes» , 1992, *RGDIP*, p. 843-872; R. YAREMTCHOUK, «Les républiques baltes en droit international : échec d'une annexion opérée en violation du droit des gens» *AFDI*, 1991, p.259-289; R. YAREMTCHOUK, «La protection internationale des minorités», *STUDIA DIPLOMATICA*, 1996, n°2, p.13-17 et; P. BODEAU, «Naissance d'une minorité : les Russes dans les États baltes», *in E. DECAUX et A.PELLET, Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, p. 207-233.

[216] À titre d'exemple, mentionnons que le contexte belliqueux en ex-Yougoslavie a entraîné l'expulsion massive et l'émigration volontaire notamment des Serbes de Bosnie-Herzégovine et de la région de Krajina en Croatie vers la Serbie et de certains Bosniaques de Bosnie-Herzégovine vers la Croatie. Ce contexte a également entraîné de nombreux déplacements de populations serbe, croate et bosniaque à l'intérieur même des limites actuelles de la Bosnie-Herzégovine, transformant du même coup la répartition géographique et la composition ethnique de cet État. Mentionnons également que certains choix constitutionnels ou législatifs des premières heures d'indépendance ont également entraîné, de façon plus «douce» mais tout de même, des déplacements de populations. Ainsi, la *Loi sur la citoyenneté* en Slovénie, telle qu'adoptée au départ, en ne reconnaissant pas d'existence et de droits aux Serbes, Croates et Bosniaques, a entraîné le départ de nombreuses personnes appartenant à ces minorités vers les républiques de leurs co-nationaux. Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Communauté d'États Serbie et Monténégro» *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[217] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Ex-République yougoslave de Macédoine», *in l'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[218] Pour plus de détails à ce sujet et sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, voir *Infra*, Partie I, chapitre 2, section II, paragraphe 1, A) de la présente.

[219] S. PIERRÉ-CAPS, *La Multination : l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Jacob, 1995, 337 pages, p. 27.

fédérale le 25 novembre 1992, de la *Loi sur la partition de la Tchécoslovaquie* [220], les indépendances acquises par les nouveaux États issus de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie l'ont été en faisant référence au droit interne aussi, mais de façon beaucoup plus conflictuelle.

Dans le cas de **l'ex-URSS**, les revendications d'indépendance ont d'abord été envisagées au sein des anciennes Républiques fédérées auxquelles la *Constitution* avait reconnu un droit de sécession[221]. Les sécessions ne se sont pas faites sans heurts, mais les ex-Républiques fédérées se sont tout de même appuyées à l'origine sur ces droits constitutionnels pour proclamer tour à tour leur indépendance après consultation des populations concernées. Ces déclarations ont par la suite été acceptées par la Fédération russe, rapidement reconnue par les anciennes Républiques fédérées comme l'entité successive de l'ancienne Union soviétique, et confirmées par une reconnaissance de la Communauté internationale[222]. Quant aux autres entités de l'ex-URSS, telles que les républiques autonomes et les régions ou districts autonomes, auxquelles la *Constitution* n'avait pas reconnu le droit de sécession, elles n'ont pu être véritablement entendues et acquérir leur indépendance. Cette situation a entraîné des affronts et conflits sanglants alors que certaines de ces autres entités revendiquaient leur indépendance en s'opposant à la création jadis arbitraire des statuts des anciennes entités par le pouvoir central[223].

Dans le cas de l'**ex-Yougoslavie**, la dissolution de l'État et l'émergence consécutive d'États indépendants se sont réalisées dans un contexte belliqueux et les proclamations d'indépendance ont entraîné de violents affrontements et des guerres successives atroces, plus particulièrement en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Ces indépendances se sont tout de même appuyées, au départ, sur un droit à la sécession reconnu aux six anciennes Républiques par la Constitution (qui était cependant plus ou moins claire) et réalisé par des déclarations d'indépendance à la suite de consultations populaires. Ces déclarations d'indépendance ont acquis, suivant la volonté exprimée

---

[220] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192, p. 15. Il s'agissait en fait d'un cas de dissolution réalisée d'un commun accord entre les deux anciennes Républiques fédérées de l'ex-Tchécoslovaquie.

[221] Voir l'article 72 de la *Constitution de l'URSS de 1977*, reproduite en français *in* N. COLAS, *op. cit.*, note 212.

[222] Pour plus de détails, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique», *loc. cit.*, note 214, p. 393-434. Notons par ailleurs qu'en ce qui concerne les États baltes (Lituanie, Estonie, Lettonie), la situation présentait une particularité en ce sens que les populations justifiaient leur déclaration d'indépendance également sur l'annexion illégale de ces territoires par l'Union soviétique en 1948. Ainsi, pour eux, ils ne faisaient pas sécession, mais rétablissaient une indépendance qu'ils possédaient avant l'annexion illégale. Le contexte dans lequel les indépendances des États baltes ont été obtenues au début des années 90 présente donc un double aspect: un rétablissement de l'indépendance et un consentement des parties en cause malgré quelques heurts. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192, p. 12.

[223] Mentionnons, à titre d'exemple, le cas des conflits et revendications qui sont survenus dans les républiques autonomes du Haut-Karabakh et d'Abkhazie. Pour plus de détails, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique», *loc. cit.*, note 214, p. 411 à 422 et 426 à 429 ainsi que J. YACOUB, *op. cit.*, note 2, p. 207 à 236.

par les populations concernées, « une forme de légitimité »[224] selon ce qu'indiquait la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie (mieux connue sous le nom de Commission Badinter). Le contexte dans lequel ces déclarations ont été formulées a surtout entraîné la dissolution de l'État fédéral qui ne pouvait plus donner son accord ou empêcher la sécession de ses anciennes Républiques[225]. Ces indépendances ont été reconnues plus tard par la Communauté internationale qui avait toutefois soumis cette reconnaissance à une condition de mise en place d'un système de protection des minorités[226]. Pour ce qui est des entités autres que les Républiques de l'ex-Yougoslavie, on ne leur a pas reconnu, comme dans le cas de l'ex-URSS, la possibilité de faire sécession. La Commission Badinter[227] a même clairement formulé l'avis que les proclamations d'indépendance d'entités autres que les Républiques ne pouvaient pas mener à une sécession, préférant assurer la protection des minorités composant essentiellement ces autres entités.

**Le choix opéré pour déterminer le territoire des nouveaux États a également entraîné l'apparition de nouvelles situations minoritaires.** En effet, la solution retenue à la suite de l'acquisition de ces indépendances pour la délimitation des assiettes territoriales des nouveaux États a été semblable à celle retenue après la décolonisation, à savoir essentiellement l'application, dans les faits, du principe de l'*uti possidetis*[228].

---

[224] Conférence sur la Yougoslavie, Commission d'arbitrage (Commission Badinter), Avis n° 1, 29 novembre 1991, en français *in RGDIP* (1992) vol. 96, n° 1-2, 264-269. Pour plus de détails, voir notamment : A. PELLET, «L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», (1992) 38 *AFDI*, 220-238 ainsi que A. PELLET, «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», *AFDI* (1991) 329-348. Voir également à ce sujet: J.-D. MOUTON, *loc. cit.*, note 171, p. 13 et 14.

[225] J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192, p. 13.

[226] Pour plus de détails, voir notamment : F. ROTH, *loc. cit.*, note 157; GARDE (P.), *loc. cit.*, note 157; O. AUDÉOUD, *loc. cit.*, note 157; M. GJIDARA, *loc. cit.*, note 157; S. MILACIC, *loc. cit.*, note 157 et J. LECLERC, «Communauté d'États Serbie-Monténégro», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[227] Conférence sur la Yougoslavie, *Avis n° 2 de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie (Commission Badinter)*, 11 janvier 1992, reproduit *in RGDIP* 1992, p. 264-269. Voir également à ce sujet : J.-D. MOUTON, *loc. cit.*, note 171, p. 13 et 14.

[228] Il importe de préciser qu'il est admis que ce principe de l'*uti possidetis* est une règle de droit applicable suite à une indépendance acquise dans le cadre de la décolonisation. Toutefois, la question demeure à savoir s'il s'agit également d'une règle de droit nécessairement applicable dans d'autres cas d'accession à l'indépendance et notamment dans le cas de sécession en dehors de la décolonisation. En effet, il existe dans ces cas une controverse à savoir si ce principe de l'*uti possidetis* constitue une règle de droit découlant de la coutume qui doit nécessairement s'appliquer à défaut d'entente entre les nouveaux États ou s'il s'agit d'un principe politique, ou encore, s'il s'agit d'un simple principe conventionnel et qu'en fait, les parties doivent nécessairement toujours essayer de trouver un terrain d'entente et que ce n'est que par le biais d'ententes qu'elles peuvent choisir d'appliquer ce principe pour régler le problème du tracé de l'assiette territoriale et des frontières. Cela dit, il semble que, dans les faits, ce principe de *l'uti possidetis* ait été appliqué dans le cas de l'ex-URSS, de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Tchécoslovaquie. Pour ceux qui prétendent que ce principe est une règle de droit international à défaut d'entente, voir notamment M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 450 à 454.; J.M. SOREL et R. MEHDI, «*L'Uti possidetis* entre consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation», *AFDI*, 1994, 11-40, p. 11, 13 et 18; N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 463. Pour ceux qui prétendent qu'il s'agit d'un simple principe politique ou conventionnel, voit notamment: D. BARBONNET, «Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé (Problèmes juridiques choisis)» *RCADI* (1976), vol. V, tome 153, p. 9-166, page 56. Cette question a également été débattue lors du Colloque intitulé *«Des limites administratives aux frontières internationales : Le droit international et les démembrements territoriaux»* tenu à Bruxelles les 23 et 24 janvier 1998, textes *in* N. LEVRAT, O. CORTEN, B. DELCOURT et P. KLEIN, *Démembrements d'États et délimitations territoriales : l'uti possidetis en question(s)*, Éditions

Le respect des anciennes frontières internationales des États qui ont éclaté était logique compte tenu du *principe de l'intégrité territoriale* reconnu, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, au paragraphe 2(4) de la *Charte des Nations Unies* et des *principes d'intangibilité et d'inviolabilité des frontières* reconnus, depuis 1975, dans *l'Acte final d'Helsinki*[229]. Toutefois, la délimitation des territoires et frontières des nouveaux États issus des anciens États multinationaux ne pouvait pas se régler par le biais de l'utilisation de ces seuls principes puisqu'ils s'appliquent, en théorie et suivant le texte même de ces instruments internationaux, uniquement aux frontières internationales et non aux frontières internes. Les États et la Communauté internationale ont alors choisi d'utiliser à nouveau le principe de l'*uti possidetis* et de conserver les limites internes préexistantes des anciens États multinationaux pour créer les nouvelles limites internationales de ces nouveaux États.

**Dans le cas des nouveaux États issus de l'ex-URSS**, on a utilisé implicitement le principe de l'*uti possidetis* en appliquant les principes d'intangibilité et d'inviolabilité des frontières aux frontières internationales, comme le prévoit le paragraphe 2(4) de la *Charte des Nations Unies* et *l'Acte final d'Helsinki*, et en transposant ces principes également aux frontières internes préexistantes. En effet, à la veille de l'éclatement de l'URSS, la Russie et l'Ukraine ont reconnu expressément les principes d'intangibilité et d'inviolabilité de leurs frontières respectives dans l'accord qu'ils ont signé le 19 novembre 1990 pour reconnaître mutuellement leur souveraineté[230]. De même, peu après l'éclatement de l'URSS, les anciennes Républiques fédérées ont clairement indiqué leur intention d'élever ces principes comme règles applicables entre elles pour le respect des frontières existantes au moment de la sécession, d'abord dans l'*Accord de Minsk* de décembre 1991, puis dans celui d'*Alma-Ata* du 21 décembre 1991, tous deux conclus au sein de la

---

Bruylant (Collection de droit international n° 41), Bruxelles, 1999, 455 pages.

[229] Rappelons que ces deux principes d'intangibilité et d'inviolabilité des frontières sont distincts, bien qu'ils soient tous deux le corollaire de l'interdiction du recours à la force. D'ailleurs, la *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants* incluse dans *l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, précitée*, note 99, a distingué ces deux principes en rappelant au point III que les parties «tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières» et au point IV qu'elles «s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la *Charte des Nations Unies* contre l'intégrité territoriale de tout État participant». Or, le principe de *l'intégrité territoriale*, prévu au paragraphe 2(4) de la *Charte des Nations Unies*, entend protéger la *souveraineté* d'un État et l'*exercice* de celle-ci dans la dimension spatiale et assurer le respect par les autres sujets de droit international de cet exercice. Le principe de l'*inviolabilité*, quant à lui, vise plutôt le respect des frontières comme telles. Ainsi, l'inviolabilité des frontières représente, comme le précise les auteurs Sorel et Medhi, «l'application du non-recours à la force dans le respect de l'intégrité territoriale». Pour plus de détails, voir notamment : J.M. SOREL et R. MEHDI, *loc. cit.*, note 228, p. 22 ainsi que : M. G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 371 à 377. Voir également: S.LALONDE, *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis*, McGill – Queen's University Press, Montreal, Toronto, 2002, 347 pages.

[230] Article VI du Traité entre la RSFS de Russie et la RSS d'Ukraine, signé à Kiev le 19 novembre 1990, par B. Eltsine et L. Kravtchouk. Ce traité se retrouve en annexe 7 du document suivant : R. YAREMTCHOUK, *loc. cit.*, note 213, p. 1-417.

Communauté des États indépendants (CEI)[231].

C'est donc suivant ce principe que les États nouvellement indépendants et la Communauté internationale ont tenu pour acquis que les frontières applicables étaient celles des ex-Républiques fédérées correspondant, pour plusieurs d'entre elles, comme nous l'avons déjà indiqué, à des lignes administratives tracées arbitrairement par l'ancien régime. Mais si l'*uti possidetis* prend en compte des *limites administratives*, sous quel motif les États ont-ils pu écarter certaines limites administratives de l'ancien État (soit les limites des républiques autonomes et des régions ou districts autonomes) et conserver d'autres limites (les Républiques fédérées) ? La seule réponse plausible, à notre avis, est de prétendre que, comme les autres entités administratives n'avaient pas le droit de sécession suivant la Constitution de l'ex-URSS, on a écarté du même coup l'application du principe de l'*uti possidetis* à ces autres entités administratives.

**Dans le cas des États issus de l'ex-Yougoslavie,** l'avis n° 2 de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie est d'abord venu confirmer l'application du principe de l'*uti possidetis* pour la délimitation des assises territoriales des nouveaux États alors qu'elle indiquait que « quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existantes au moment des indépendances (*uti possidetis juris*) sauf en cas d'accord contraire des États concernés »[232] et les *Accords de Dayton*[233] qui ont suivi l'issue des conflits en Bosnie-Herzégovine ont finalement entériné les limites des anciennes entités de la Fédération de Yougoslavie, lesquelles correspondaient aux anciennes républiques fédérées.

Le choix de l'application du principe de l'*uti possidetis* et du respect des frontières internes dans le cas de l'éclatement de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie a probablement été aisé à faire compte tenu du fait que ces États multinationaux étaient des fédérations et qu'ils possédaient déjà des entités et des délimitations internes. Ce choix aurait peut-être été plus difficile cependant si les États qui avaient éclaté n'avaient pas revêtu cette forme, mais nous ne pouvons que spéculer à ce sujet. Une chose est certaine toutefois, le respect de ces frontières a eu un impact sur l'apparition

---

[231] Article 5 de *l'Accord signé entre le Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine portant création d'une Communauté d'États indépendants*, Minsk 8 décembre 1991 et *Protocole d'Alma-Ata* du 21 décembre 1991. Cet Accord et ce Protocole se retrouvent en annexe 17 du document suivant : R. YAREMTCHOUK, *loc. cit.*, note 213. Mentionnons que la CEI était une entité nouvellement formée pour la coopération entre presque tous les nouveaux États issus des anciennes Républiques fédérées de l'ex-URSS à l'exception des États baltes et, au départ, de la Georgie.

[232] Avis n° 2 de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie (Commission Badinter) rendu le 11 janvier 1992, *précité*, note 227.

[233] *Accords de Dayton* du 21 novembre 1995, signés à Paris le 14 décembre 1995, texte en anglais sur le site suivant: http://www.bhembassy.org/dayton.htm.

de **nouvelles situations minoritaires**.

**Les solutions trouvées pour faire face à ces situations minoritaires préexistantes**, mais enfouies, qui ont ressurgi en Europe centrale et orientale, **de même que pour faire face aux nouvelles minorités** apparues après l'éclatement de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie ont été, en partie, les mêmes que celles trouvées pour faire face aux situations minoritaires apparues en Europe après la Deuxième Guerre mondiale et à la suite des multiples décolonisations, c'est-à-dire la protection universelle des droits de l'homme reconnaissant le droit pour tout homme à l'égalité et à la non-discrimination[234]. Toutefois, il s'est ajouté également l'adoption d'une multitude d'instruments universels et régionaux visant la protection des personnes appartenant aux minorités[235]. Ces solutions auront un impact certain sur **l'évolution** des situations minoritaires.

*b) Les nouveaux phénomènes : le processus de mondialisation, l'ouverture des frontières et les déplacements de populations*

De nouveaux phénomènes d'origine extra-étatique continuent d'avoir un impact sur l'émergence de nouvelles situations minoritaires dans le monde. Le processus de mondialisation, apparu principalement avec la fin de la guerre froide, est l'un de ces phénomènes. Il se caractérise par « une expansion à l'échelle planétaire des systèmes de production, de distribution et de consommation de biens, de services et de produits culturels »[236]. Il a pu se développer grâce à l'apparition des technologies de communication.

Cette mondialisation impose aujourd'hui, presque partout dans le monde, la mise en place d'une économie de marché capitaliste. Elle implique l'ouverture des frontières à tous les niveaux (commerce, capitaux, technologie, marchandise, personnes, idées, cultures, etc.) et entraîne, par voie de conséquence, un autre phénomène, soit celui du déplacement des populations, migrations ou autres pour diverses raisons et notamment pour des raisons économiques ou reliées au travail[237], **faisant parfois apparaître de nouvelles situations minoritaires**.

---

[234] Pour plus de détails sur les solutions mises de l'avant après la Deuxième Guerre mondiale pour faire face aux situations minoritaires, voir : *Infra*, Partie I, Chapitre 2, section I, paragraphe 1, B) de la présente.
[235] Pour plus de détails sur ces solutions mises de l'avant à la fin des années 80 et au début des années 90 pour faire face à ces situations minoritaires, voir: *Infra,* Partie I, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, A) de la présente.
[236] J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 7 à 11.
[237] C'est ce qui a donné lieu notamment à l'apparition du phénomène des travailleurs migrants. Pour plus de détails sur ce nouveau type de minorité apparu notamment dans les États européens post-communistes, voir notamment: V. DIMITRIJEVIC, «The Fate of Non-members of Dominant Nations in Post-Communist European Countries», *in* E. DECAUX et A. PELLET, *op. cit.*, note 215, p. 139-192.

Tous ces bouleversements, changements et déplacements qui caractérisent le phénomène de mondialisation font en sorte que les États dépendent de plus en plus les uns des autres, d'abord en termes économiques, mais également en regard d'autres domaines tels que la culture, l'information, l'éducation, etc. Ce faisant, les États subissent une perte évidente de leur souveraineté. Pour les États les plus pauvres ou ayant le moins d'influence pour imposer leurs vues ou cultures, cette perte de souveraineté les place dans une position de subordination face aux autres États et peut même avoir pour effet de leur faire perdre le contrôle économique, voire politique, de leur territoire, alors que « les décisions politiques économiques les plus importantes sont souvent prises hors des frontières de l'État »[238]. Ainsi, « la mondialisation de l'économie n'est pas une globalisation dans le sens où elle étendrait harmonieusement ses effets au bénéfice d'un plus grand nombre de pays et de peuples. Elle se réalise par l'exclusion, par un processus d'intégration sélective »[239] qui marginalise ceux qui ne peuvent participer à cette action économique.

Dans ce contexte, le processus de mondialisation crée une menace de type « assimilationniste » et certaines personnes ou certains groupes craignent de perdre leur identité et revendiquent plus fortement leur appartenance[240]. C'est le cas des groupes dont les manifestations ont été longtemps enfouies, occultées ou réduites à une « folklorisation » et qui ressurgissent pour éviter de disparaître. C'est le cas également des groupes qui se voient reléguer pour la première fois au rang de minorités. Ce processus de mondialisation crée également des menaces de type « envahissant », alors que des industries et des multinationales s'installent, avec l'accord des États, sur les territoires traditionnellement occupés par des minorités pour utiliser et tirer profit de certaines ressources naturelles. Le mode de vie des minorités concernées s'en trouve nécessairement affecté. Elles doivent bien souvent être expulsées de leurs terres, et lorsqu'elles réussissent à y demeurer, l'accès aux ressources et donc, à leurs moyens de subsistance, s'en trouve diminué, voire anéanti, sans qu'elles puissent même espérer tirer profit de ces exploitations[241].

Face à ces menaces, les minorités peuvent exprimer leurs désapprobations de diverses façons. Leurs réactions peuvent être formulées dans un cadre pacifique, mais elles peuvent

---

[238] J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 8.
[239] E. H. GUISSÉ, *Les peuples autochtones et la mondialisation*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/14, p. 3 et 4, par. 21.
[240] C'est dans ce contexte de mondialisation, comme le précise si bien M. Bengoa, que «se redéfinissent les anciens conflits entre majorités et minorités. C'est aussi dans ce contexte qu'apparaissent de nouvelles minorités, dérivées de la mondialisation même, ou que se reconstruisent des groupes minoritaires restés silencieux pendant de longues périodes». Pour plus de détails, voir : J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 10 et 11.
[241] Pour plus de détails sur ce type de menace, voir notamment: N. KIPURI, *op. cit.*, note 96, p. 8, par. 23.

également revêtir un caractère violent ou « fondamentaliste ». Les événements du 11 septembre 2001 survenus aux États-Unis en sont probablement un exemple. Toutefois, ces réactions violentes sont attribuables à plusieurs facteurs et acteurs. D'un côté, certains peuvent se nourrir des affirmations identitaires pour se constituer en mouvement fondamentaliste et « convertir la proclamation de l'ethnie et des particularités ethniques en fond de commerce rentable »[242]. D'un autre côté, « il n'est pas rare que l'incapacité de la société majoritaire et de l'État de reconnaître l'existence de la diversité culturelle, sociale et politique de leur société conduise à une spirale d'intolérance »[243].

C'est pourquoi, à notre avis, il est de la responsabilité des États de rechercher de nouvelles solutions visant à mettre en place des structures adaptées pour tenir compte de ces nouvelles situations minoritaires qui découlent de la mondialisation et pour permettre la reconnaissance et la conservation de l'identité de toutes les composantes de leur société. Comme l'affirme M. Bengoa, « en dépit de la complexité de ce phénomène, fermer les yeux serait la pire des politique »[244] .

D'un autre point de vue, d'autres personnes ou groupes ne perçoivent pas la mondialisation comme une menace à leur identité, mais considèrent, au contraire, que la dimension nationale n'est qu'une forme d'appartenance et se découvrent de nouveaux liens d'appartenance. Ils revendiquent alors non seulement une « identité », mais des « identités multiples ». Un nouveau contexte d'appartenances culturelles multiples apparaît, créant des situations minoritaires différentes et forçant, de ce fait, les États à revoir leur façon de concevoir leurs minorités afin de trouver des solutions originales pour en tenir compte.

## Chapitre 2 : L'amorce d'une réponse internationale aux problèmes des minorités

Comme nous avons pu le constater, les situations minoritaires sont diverses et complexes. Les « minorités », pourtant présentes sur le territoire de la majorité des États, sont donc difficilement identifiables sous un même dénominateur commun, sous une même définition. L'existence de ces groupes constitue tout de même une réalité qui entraîne des problèmes auxquels la Communauté internationale et certaines Communautés régionales ont tenté d'apporter des réponses.

---

[242] J. BENGOA, *Minorités et autodétermination*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1, p. 4, par. 15.
[243] *Id.*, page 4, par. 16.
[244] *Id.*, page 4, par. 16.

Elles ont, tout d'abord, porté leur attention sur la **protection** des minorités. Le droit qui a été adopté a toutefois été élaboré suivant différentes approches au cours de l'histoire passant d'une protection des minorités en tant que groupe, à la méconnaissance de celles-ci au nom de l'universalisme des droits de l'homme, pour finalement revenir à une protection individuelle des membres de ses groupes. Les règles applicables au « Droit des minorités » se retrouvent aujourd'hui définies dans deux types d'instruments destinés, de façon distincte, aux « minorités » et aux « populations autochtones ».

Ce droit, envisagé d'une façon globale, prévoit une protection fort étendue, mais il n'est pas encore complet ni transposable à toutes les situations minoritaires possibles. Il présente encore des ambiguïtés, notamment en raison de l'élaboration parallèle des deux types d'instruments. Comme ce droit vise principalement la « protection » des minorités, il ne permet pas toujours d'encourager la participation effective des minorités à la vie des sociétés dans lesquelles elles vivent ni d'assurer la survie des minorités et la coexistence pacifique des groupes au sein de l'État. Certains textes internationaux démontrent toutefois la volonté de la Communauté internationale de reconnaître des droits collectifs pour renforcer ce régime de protection dans certaines circonstances précises. Or, la reconnaissance de droits collectifs, qui se justifient par ailleurs dans le cadre d'un État libéral démocratique, pourrait bien constituer le premier pas visant à faire évoluer le droit international de protection des minorités actuel vers la reconnaissance complémentaire d'un droit de plus grande portée, tel qu'un « droit de participation ». Ce droit pourrait répondre aux difficultés qui ne peuvent être résolues par le seul régime de « protection » (**Section I**).

D'ailleurs, certains textes internationaux laissent entrevoir le désir de la Communauté internationale de franchir ce pas. Il semble que ces textes puissent même offrir une assise légale à la **reconnaissance de ce « droit de participation » en émergence.** Bien que ce nouveau droit devra être précisé, on peut d'ores et déjà évaluer la nature et la portée qu'il devrait revêtir et dégager ses principales caractéristiques (**Section II**).

### *Section I : L'élaboration d'un « Droit » visant la « protection » des minorités*

Le droit des minorités applicable aujourd'hui et élaboré plus particulièrement dans les instruments relatifs aux « minorités » de même que dans ceux relatifs aux « populations autochtones » découle d'une longue évolution de la pensée de la Communauté internationale. Peut-

on considérer que les mécanismes mis en place jusqu'à ce jour sont suffisants pour assurer une protection effective de toutes les minorités ? Il nous est permis d'en douter puisque, si la protection prévue est fort étendue, elle demeure encore incomplète en ce qui concerne la reconnaissance de droits collectifs, nécessaires à la préservation de l'identité de plusieurs groupes vivant en situations minoritaires.

L'examen de l'évolution de ce droit, avec les qualités et les faiblesses de chaque période, peut aider à poursuivre la réflexion entreprise pour développer un « Droit des minorités » de base applicable à toutes les situations minoritaires et suffisant pour répondre à tous les besoins des minorités, y compris à leurs besoins collectifs.

À cet égard, on constate que la plupart des expériences du passé en matière de protection des minorités ont misé sur une approche individuelle. Si certaines ont été favorables à la reconnaissance de droits collectifs, elles comportaient malheureusement de nombreuses limites et n'ont pu survivre (***paragraphe 1***). Les expériences plus récentes ont, quant à elles, permis de découvrir une dimension collective aux droits de l'homme et laissent présager l'adoption, par la Communauté internationale, d'une nouvelle approche basée non seulement sur la protection des membres des minorités, mais également sur la reconnaissance de droits collectifs en complément de ces droits individuels (***paragraphe 2***).

*Paragraphe 1 : Les premiers balbutiements*

La question de la protection des minorités a été abordée de différentes façons par la Communauté internationale au cours de l'histoire. Un système de protection est d'abord apparu pour sauvegarder les droits des minorités religieuses, mais celui-ci relevait en grande partie de la juridiction exclusive des États[245].

[245] Parmi les premiers exemples de protection des minorités religieuses, notons l'intervention de Cromwell près de Mazarin en faveur des Vaudois persécutés en 1655, le *Traité de Vienne de 1606* entre le roi de Hongrie et le prince de Transylvanie reconnaissant aux protestants la liberté de culte, le *Traité de Westphalie de 1648* entre la France et le Saint Empire reconnaissant la liberté de culte protestant en Allemagne, le *Traité d'Ovila de 1660* entre la Suède et la Pologne reconnaissant la liberté de culte aux catholiques de Livonie, le *Traité de Nimègue de 1678* et le *Traité de Ryswick de 1697* entre la France et la Hollande reconnaissant la liberté de culte aux catholiques de Hollande ou encore le *Traité de Paris de 1763* entre l'Angleterre et la France reconnaissant la liberté de culte aux catholiques des territoires canadiens cédés par la France à l'Angleterre. Ces traités donnaient l'obligation aux États de protéger, à l'interne, certains groupes religieux, mais ne prévoyaient aucun recours au niveau international pour le non respect de ces droits. Pour plus de détails sur les traités prévoyant des dispositions pour protéger les minorités religieuses, voir notamment : A. MANDELSTAM, *La protection des minorités*, Paris, Académie de droit international, Librairie Hachette, 1925, p. 3-16 ainsi que M. GJIDARA, «Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens des minorités», *AFDI*, 1991, p.339-386.

Ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale et en raison des énormes changements territoriaux survenus suite à celle-ci qu'un véritable système de protection et de contrôle international de la politique d'un certain nombre d'États à l'égard de leurs minorités a été mis en place par le biais de la Société des Nations (ci-après SDN). Ce système reconnaissait certains droits collectifs aux minorités, mais comportait également des limites **(A)**.

Après la Deuxième Guerre mondiale toutefois, la Communauté internationale modifiera radicalement son approche à l'égard de la question de la protection des minorités et optera pour l'affirmation prioritaire des droits individuels des membres de ces minorités, en laissant toutefois de côté leurs droits collectifs **(B)**.

## A) La reconnaissance des droits collectifs et ses limites dans le cadre de la Société des Nations

À la suite de la Première Guerre mondiale, la création de plusieurs nouveaux États indépendants et les modifications territoriales qui ont été imposées par les puissances alliées ont eu pour effet de faire apparaître des minorités nationales au sein de ces nouveaux États. En effet, de nombreuses populations se sont vues, du jour au lendemain, inclure dans un territoire dont la majorité de la population parlait une langue différente de la leur ou appartenait à une origine ethnique ou religieuse tout aussi différente.

Afin d'assurer le maintien de la paix et la stabilité dans ces régions où la question des minorités pouvait non seulement créer des tensions internes, mais également déclencher des différends internationaux - dans la mesure où la mère patrie de ces minorités pouvait avoir l'intention de se mêler des affaires des autres États si ceux-ci ne traitaient pas convenablement leurs minorités -, la Communauté internationale, par le biais de la SDN, a instauré un système de protection des minorités. Des dispositions ont alors été adoptées pour établir les modalités que devait revêtir cette protection et celles-ci ont été intégrées aux quatre séries de textes, à savoir : dans les traités portant spécifiquement sur les minorités[246], dans les traités de paix[247], dans les

[246] Ce fut le cas notamment des traités que les puissances alliées ont imposé, dans la logique vainqueurs/vaincus, respectivement à la Pologne (*Traité de Versailles du 28 juin 1919*), la Tchécoslovaquie et l'État serbe-croate-slovène (*Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919*), la Roumanie (*Traité de Paris du 9 décembre 1919*) et la Grèce (*Traité de Sèvres du 10 août 1920*).

déclarations unilatérales de certains États au moment de leur admission au sein de la SDN [248] et dans des accords particuliers conclus entre États voisins[249].

Les normes et dispositions prévues par l'ensemble de ces textes suivaient, en général, le modèle du premier traité élaboré, à savoir le *Traité sur les minorités* signé avec la Pologne le 28 juin 1919. En fait, ces textes accordaient des droits aux minorités sans toutefois définir expressément ce qu'était une « minorité ». Il était donc difficile de savoir à qui s'adressaient ces droits jusqu'à ce que la Cour permanente de justice internationale (ci-après CPJI) interprète indirectement cette notion de « minorité » dans l'*Affaire relative à la Convention gréco-bulgare de 1919*. Ainsi, une minorité représentait :

> « Une collectivité quelconque de personnes qui vivent dans un pays ou dans une localité donnée qui ont une race, une religion, une langue et des traditions propres et qui sont unies par une identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions en un sentiment de solidarité, dans le but de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race, et de s'aider mutuellement[250]. »

Cette définition, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, ne fit pas l'unanimité[251]. Cependant, on peut affirmer que les quatre séries de textes élaborés suite à la Première Guerre mondiale accordaient au moins des droits à **certaines minorités de race, de religion ou de langue** et avaient une très large portée. En effet, ils comportaient des droits négatifs (qui visaient la non-discrimination notamment sur la base de l'origine nationale) ainsi que des droits positifs (qui accordaient des droits particuliers supplémentaires aux minorités et aux membres de ces minorités pour assurer une égalité de fait). Parmi ces droits positifs se retrouvaient notamment le droit à

---

[247] Ce fut le cas notamment des traités de paix signés avec l'Autriche (*Traité de St-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919*, art.62-69), la Bulgarie (*Traité de Neuilly du 27 novembre 1919*, art.49-57), la Hongrie (*Traité de Trianon du 4 juin 1920*, art.54-60) et la Turquie (*Traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, art.37-45). Chacun de ces traités comportait des dispositions concernant la protection des minorités, lesquelles dispositions étaient semblables à celles élaborées dans les traités portant spécifiquement sur la protection des minorités.

[248] Ce fut le cas notamment de la Finlande (27 juin 1921 au sujet des îles Äland dans le cadre d'un accord bilatéral Suède-Finlande approuvé par le Conseil de la SDN), l'Albanie (2 octobre 1921), la Lituanie (12 mai 1922), la Lettonie (7 juillet 1923), l'Estonie (17 novembre 1923) et plus tard, l'Irak (30 mai 1932). En fait, ces États ont dû faire des déclaration prévoyant la protection de leurs minorités préalablement à leur acceptation au sein de la SDN.

[249] Ce fut le cas notamment des traités signés entre la Grèce et la Bulgarie (27 novembre 1919), entre la Suède et la Finlande (27 juin 1920), entre la Pologne et la ville de Dantzig (9 novembre 1920), entre la Pologne, l'Estonie, la Finlande et la Lettonie (17 mars 1922), entre l'Allemagne et la Pologne relativement à la Haute-Silésie (15 mai 1922 et 8 mai 1924), entre la Grèce et la Turquie (30 janvier 1923), entre la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni d'une part et la Lituanie, d'autre part ( le 8 mai 1924, relativement au territoire de Memel) et entre la Roumanie et la Yougoslavie (17 août 1927).

[250] *Affaire relative à la convention gréco-bulgare de 1919, précitée*, note 41.

l'usage de leur langue devant les tribunaux, le droit à l'instruction primaire dans leur langue ainsi que des droits collectifs tels que le droit des minorités d'obtenir une part équitable des subventions publiques émergeant du budget de l'État dans un but d'éducation, de religion ou de charité et le droit, pour certaines minorités, à l'autonomie locale[252] et même, dans certains cas, à l'autonomie personnelle[253].

La nature collective de ces droits a été reconnue par la CPJI dans son *Avis relatif aux écoles minoritaires en Albanie* rendu le 6 avril 1935 :

> « L'idée qui est à la base de la protection des minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un État, dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une coexistence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population majoritaire, tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent.
>
> Pour atteindre ce but, deux choses surtout ont été considérées comme nécessaires et font l'objet des dispositions desdits traités. Tout d'abord assurer que les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue se trouvent, à tous les points de vue sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'État. En second lieu, assurer aux groupes minoritaires des moyens appropriés pour la conservation des caractères ethniques, des traditions et de la physionomie nationales[254]. » [Nous soulignons]

Les États concernés par les dispositions prévues dans ces traités acceptaient de transposer ces dispositions au plan interne. En effet, ils s'engageaient à ce qu'elles « soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ni en opposition avec ces stipulations, et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles »[255].

---

[251] *Infra*, Partie I, chapitre 1, section I, paragraphe 1 de la présente.

[252] Ce droit a notamment été octroyé aux Ruthènes en vertu des articles 10 et 11 du Traité conclu avec la Tchécoslovaquie le 10 septembre 1919, aux Szeckles et aux Saxons en Transylvanie en vertu de l'article 11 du Traité conclu avec la Roumanie le 9 décembre 1919 et aux Valaques en vertu de l'article 12 du Traité conclu avec la Grèce le 10 août 1920.

[253] Ce droit a notamment été accordé aux minorités musulmanes dans le domaine du statut familial ou personnel en vertu du Traité conclu avec l'État serbe-croate-slovène le 10 septembre 1919 ainsi qu'aux minorités non-musulmanes en Turquie dans le même domaine en vertu du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

[254] *Avis relatif aux écoles minoritaires en Albanie*, CPJI, série A/B, n° 64, 6 avril 1935, p. 17.

[255] Article 1 du traité conclu avec la Pologne, Traité de Versailles du 28 juin 1919. Cet engagement a notamment été transposé dans les faits dans le cas de la ville libre de Dantzig qui concluait avec la Pologne, le 9 novembre 1920, un accord particulier accordant des droits à la minorité polonaise de cette ville.

Par ailleurs, ces États acceptaient que ces dispositions tiennent lieu d'obligations internationales, lesquelles seraient même soumises au contrôle du Conseil de la SDN. En effet, tout membre du Conseil de la SDN avait « le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations » et le Conseil pouvait « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtraient appropriées et efficaces dans les circonstances ». Toute divergence d'opinions devait, par ailleurs, être considérée comme un différend international au sens de l'article 14 du *Pacte de la SDN* qui pouvait être porté devant la CPJI. De plus, les minorités elles-mêmes bénéficiaient d'un droit de recours par voie de pétition auprès de la SDN suivant des modalités précises élaborées par le Conseil lui-même[256].

Malgré les droits et garanties prévus par ces traités, le système de protection des minorités élaboré par la SDN comportait également des lacunes. D'une part, il ne revêtait pas une forme universelle puisqu'il imposait des obligations uniquement à certains États déterminés, mais aucunement aux grandes puissances de l'époque. D'autre part, le *Pacte de la SDN* lui-même avait omis de faire expressément mention de cette protection des minorités, les grandes puissances ne voulant vraisemblablement pas être liées.

Pour cette raison, le système mis en place ne rencontrait pas l'assentiment des États soumis aux obligations des traités de sorte qu'ils ont commencé, dès 1922, à réclamer la généralisation du système, mais en vain. Le délégué officiel de la Lituanie à la SDN indiquait notamment à cet égard en 1925 que :

> « La question des minorités est une question de droit public interne soumise au contrôle et à la garantie de la Société des Nations. Si la Lituanie est parfaitement d'accord que cette partie du droit public interne nécessite ce contrôle et cette garantie, elle a en même temps la ferme conviction que ni l'un ni l'autre ne sont admissibles que s'ils s'exercent dans tous les États membres de la SDN.

[256] La pétition devait être d'abord examinée par la *Section des minorités du Secrétariat général de la SDN* qui devait vérifier si les conditions d'admissibilité de la pétition élaborée par la Résolution du Conseil du 5 septembre 1923 étaient remplies. Dans l'affirmative, elle était transmise à l'État intéressé pour observations. Celles-ci étaient ensuite communiquées aux membres du *Conseil* et un *Comité des minorités* était créé pour examiner la pétition et les observations. Par la suite, le *Comité* pouvait décider soit que l'affaire pouvait justifier l'attention du *Conseil* (lequel pouvait alors exercer son pouvoir de donner des instructions), soit que la requête n'était pas recevable, soit enfin, que la *Section des minorités* devait écrire de la part du *Comité* au gouvernement concerné pour discuter du problème de façon officieuse. C'est surtout cette troisième option qui a prévalu dans les faits tout au long de l'existence de la SDN. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: J. YACOUB, *op. cit.*, note 2, p. 253-254 ainsi que la *Résolution du Conseil de la SDN du 5 septembre 1923 concernant les pétitions auprès de la SDN*, citée *in* J. YACOUB, *op. cit.*, note 2, p.253-254.

> L'inégalité de la situation des différents membres de la SDN, sous ce rapport, a des conséquences fâcheuses au point de vue moral et politique. Il n'y aura pas d'unité morale possible entre les membres de la SDN tant que la souveraineté des uns sera limitée par un intérêt supérieur, alors que l'action des autres ne connaîtra pas cette limite.[257] » [Nous soulignons]

Par la suite, la Pologne, appuyée par la Yougoslavie, les Pays-Bas, la Suisse, la Turquie et l'Irak, avait même exigé une convention générale sur la protection des minorités, mais la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Belgique s'opposèrent à cette proposition. Après cet incident, comment les grandes puissances pouvaient-elles encore demander aux pays visés par les traités de respecter leurs obligations ?

Par ailleurs, ce système ne rencontrait pas également les aspirations des minorités elles-mêmes. En effet, le mécanisme de contrôle n'était pas efficace puisqu'il était sous le contrôle d'un organe « politisé » (le Conseil) et ne prévoyait aucune sanction en cas de non-respect des obligations. De plus, la procédure qu'il imposait était extrêmement longue et contraignante pour les minorités. C'est pourquoi, ces dernières ont rapidement demandé le droit de saisir directement le Conseil, de rendre obligatoire cette procédure ainsi que la mise en place d'une procédure d'appel de la décision du Conseil de la SDN à la CPJI. Certains États étaient même d'accord avec la position des minorités. La Hongrie faisait d'ailleurs une proposition en ce sens lors de la sixième session de l'Assemblée générale de la SDN, proposition qui ne reçut toutefois aucun écho[258].

Pour toutes ces raisons, le système de la SDN n'a pas survécu de sorte qu'à partir du milieu des années 30 et jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la protection des minorités aura tendance à ne plus être considérée comme un problème international global, mais s'orientera beaucoup plus de façon bilatérale. Les États concernés régleront les problèmes relatifs à leurs minorités entre eux[259] et la question de la protection collective des minorités sera peu à peu écartée.

---

[257] Citée dans J. YACOUB, *op. cit.*, note 2, p. 253-254.

[258] Voir notamment : J. VERHOEVEN, «Les principales étapes de la protection internationale des minorités», *RTDH*, 1997, p. 188.

[259] Voir notamment : l'*Accord de Paris sur le statut du Tyrol du Sud* signé le 5 septembre 1946 entre l'Autriche et l'Italie, le *Traité portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique* du 15 mai 1955 comportant des dispositions sur les minorités slovènes et croates ainsi que le *Traité d'Osimo (Ancône) relatif à Trieste* signé entre l'Italie et la Yougoslavie le 10 novembre 1975. Les extraits pertinents de ces traités sont reproduits en annexe dans A. FENET, G. KOUBI, I. SHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69. Pour plus de détails et commentaires sur ces traités, voir

B) L'affirmation prioritaire des droits individuels et le désintérêt à l'égard des droits collectifs au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale

La Deuxième Guerre mondiale a entraîné une série de modifications de frontières interétatiques et d'importants transferts de populations. Toutefois, face à ces bouleversements, l'Organisation des Nations Unies (ci-après ONU) n'a pas renouvelé l'expérience de la SDN en matière de protection des minorités. Les États signataires de la *Charte des Nations Unies* (ci-après la CNU) ont accordé, en 1945, leur préférence à la protection universelle des droits de l'homme en consacrant le droit pour tout homme à l'égalité et à la non-discrimination, laissant ainsi de côté la protection spécifique des minorités[260].

Ainsi, tous les hommes bénéficiaient de droits individuels égaux, y compris les membres des minorités, mais ces dernières ne se voyaient plus reconnaître aucun droit collectif. La tendance générale des États membres était, en fait, favorable à « l'assimilation » des minorités à la majorité de la population des États auxquels elles appartenaient[261]. Selon la croyance de l'époque, la reconnaissance des droits et libertés de tous les citoyens devait résoudre automatiquement le problème des minorités puisque aucune personne ne pourrait plus faire l'objet de discrimination. Cette croyance était d'ailleurs reflétée dans certains traités de paix, tels que ceux conclus avec la Bulgarie, la Finlande, l'Italie et la Hongrie[262], qui prévoyaient des dispositions obligeant les ex-États ennemis à assurer la jouissance des droits de l'homme et libertés fondamentales à leurs ressortissants, sans distinction de race, de langue ou de religion. Quelques situations particulières de minorités étaient toutefois réglées par les États directement concernés notamment dans l'*Accord italo-autrichien du 5 septembre 1946 relatif au Sud-Tyrol* et dans la *Déclaration germano-danoise du 29 mars 1955 pour le Slesvig.*

Une Sous-Commission relative à la prévention de la discrimination et la protection des minorités (ci-après la « Sous-Commission ») était également créée en 1946 pour examiner la question des minorités, mais aucune des recommandations qu'elle proposera en vue de protéger de façon spécifique les minorités ne sera acceptée. L'audace de ces propositions fera en sorte que le

---

notamment : K. HAILBRONNER, « The Legal Status of Population Groups in a Multinational State under Public International Law », 1991, *IYHR*, 127-254, p.136 à 138.

[260] Voir à cet égard, le préambule ainsi que le paragraphe 3(1) de la *Charte des Nations Unies, précitée,* note 196.

[261] I.O. BOKATOLA, « La déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques », *RGDIP*, 1993, 745-766, p. 747.

[262] Traités de paix du 10 février 1947 avec la Hongrie, la Bulgarie , la Roumanie et la Finlande, Traité de paix du 5 septembre 1946 avec l'Italie.

Conseil économique et social tentera même d'abolir cette Sous-Commission en 1951, mais l'Assemblée générale l'amènera à reconsidérer sa décision. Aussi, la Sous-Commission continuera d'exister, mais ses compétences seront vite étendues aux problèmes généraux des droits de l'homme[263].

En novembre 1947, cette dernière attira toutefois l'attention de la Commission des droits de l'homme et du Conseil économique et social sur les textes internationaux adoptés au lendemain de la Première Guerre mondiale en matière de protection des minorités et le Conseil économique et social invita, en mars 1948, le Secrétaire des Nations Unies « à étudier la question de savoir si, et dans quelle mesure, ces traités et déclarations devaient être considérés comme étant encore en vigueur »[264]. Ce dernier devait arriver à la conclusion, dans son mémorandum intitulé « Étude sur la valeur juridique des engagements en matière de minorités », que ces textes avaient cessé d'être en vigueur, alors qu'il indiquait :

> « En regardant le problème dans son ensemble, il ne paraît pas douteux que tout le régime de protection des minorités était en 1919 partie intégrante du système établi pour régler les suites de la Première Guerre mondiale et créer une Organisation internationale, la Société des nations (...). Or, tout ce système a été renversé par la Seconde Guerre mondiale. Toutes les décisions internationales intervenues depuis 1947 s'inspirent d'une philosophie différente. On voit apparaître l'idée de la protection générale et universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce ne sont donc plus seulement les minorités dans certains pays, mais tous les êtres humains dans tous les pays qui reçoivent une certaine protection internationale. (...) En considérant le tableau d'ensemble, on est donc amené à conclure que de 1939 à 1947, l'ensemble des circonstances a changé dans une telle mesure que le système d'une façon générale doit être considéré comme ayant cessé d'être en vigueur[265]. » [Nous soulignons]

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 a également confirmé cette conception individualiste de la protection des droits de l'homme. Lors de l'adoption de ce texte, le Danemark, l'Union Soviétique et la Yougoslavie avaient pourtant proposé de prévoir des

---

[263] Pour plus de détails sur les compétences de la Sous-Commission, voir notamment : J. DESCHÊNES, « Le rôle de la Sous-Commission sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités », *RQDI*, 1985, p.215-229.
[264] CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Demande au Secrétaire général concernant les traités portant sur les minorités au lendemain de la Première Guerre mondiale*, Document des Nations Unies, E/CN.4/367, p. 5 et *Résolution du Conseil économique et social 116 C (VI)*, 2 mars 1948.
[265] CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Demande au Secrétaire général concernant les traités portant sur les minorités au lendemain de la Première Guerre mondiale*, Document des Nations Unies, E/CN.4/367 et Add. 1, p. 82-83.

dispositions relatives à la protection des minorités, mais l'Assemblée générale avait rejeté cette proposition. Dans sa *Résolution 217*, elle avait certes invoqué les questions délicates et complexes soulevées par les minorités, mais elle avait décidé de « ne pas traiter par une disposition spécifique dans le corps de la présente *Déclaration* la question des minorités », tout en affirmant, par ailleurs, qu'elle ne « pouvait pas demeurer indifférente au sort des minorités ». Elle renvoyait enfin les textes proposés au Conseil économique et social pour que celui-ci invite la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission à un examen approfondi de la question[266].

Ce refus de reconnaître des droits collectifs aux minorités au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale pouvait s'expliquer par la crainte que de tels droits soient utilisés, à nouveau, à des fins expansionnistes et séparatistes et que cette utilisation malicieuse ébranle la paix internationale encore fragile. En effet, l'Allemagne nazie avait utilisé d'une façon détournée ces droits pour réaliser sa politique d'agression. Adolf Hitler avait fortement manipulé les minorités allemandes présentes sur tout le territoire de l'Europe en les convainquant qu'elles étaient victimes de discrimination de la part des autorités locales et avait utilisé cette donnée pour justifier sa politique d'expansion soi-disant conçue pour protéger et rassembler, sous le III$^{e}$ Reich, toutes les populations germanophones dans une seule et même grande nation allemande ou pour leur permettre de se gouverner elles-mêmes.

Un autre facteur, plus politique, pouvait également expliquer la résistance des États à reconnaître des droits collectifs aux minorités : l'avènement de l'État-nation, de plus en plus populaire en Europe, fondé sur le principe des nationalités qui reconnaît à chaque nation le droit de se constituer en État et qui vise à former une nation unique et homogène des différentes ethnies qui composent l'État[267]. Cet « État-nation » se distingue par une volonté commune de vivre ensemble ou par la présence d'une communauté de personnes possédant des caractéristiques communes. Ainsi, l'existence d'une minorité est exclue dans la mesure où « les caractéristiques propres du groupe ne sont pas prises en compte dans la constitution du lien national dans l'État où il vit »[268].

Ces données historiques ne seront pas sans conséquence sur la protection des minorités et justifieront, entre autres, encore aujourd'hui, les réticences des États à accorder un certain pouvoir

---

[266] Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 217 A(III) adoptant la Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948 et Résolution 217 C (III) sur le sort des minorités, 10 décembre 1948.
[267] G. HERCZEGH, « Droits individuels et droits collectifs (mythes et réalités) », *in Les hommes et l'environnement, Mélanges en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frison-Roche, 1998, p. 174 et 175.
[268] B. DE WITTE, « Minorités nationales : reconnaissance et protection », *AIJC*, 1991, n° 57, p. 113.

d'autonomie ou de gestion aux minorités[269].

*Paragraphe 2 : La découverte de la dimension collective des droits de l'homme*

La protection des droits de l'homme a été très importante dans le développement du droit international. Toutefois, elle ne pouvait pas résoudre à elle seule les problèmes vécus par les minorités.

La Communauté internationale s'est vite rendue compte que l'interdiction de la discrimination à l'égard de personnes appartenant à une minorité nationale ne constituait pas une garantie suffisante quant à la survie de la minorité. Elle pouvait certes protéger les personnes appartenant à ces minorités contre une assimilation brutale ou forcée, mais pas contre des méthodes plus souples d'assimilation qui consistent inévitablement à empêcher leur survie à long terme en ne leur donnant pas de possibilité réelle d'utiliser leur langue ou d'exercer leur culture ou leur religion.

C'est ainsi que la Communauté internationale a été amenée à élargir le concept individualiste de la protection des droits de l'homme. À défaut de trouver un consensus sur la mise en place d'un système général de protection des minorités, elle a élargi le concept de protection des droits de l'homme pour protéger de façon particulière, mais toujours sur une base individualiste, les minoritaires, c'est-à-dire « les personnes appartenant aux minorités » (**A**). On peut toutefois aujourd'hui se questionner sur l'opportunité de prévoir un véritable système de protection des minorités prévoyant des droits collectifs en complément des droits de l'homme (**B**).

A) Les droits des personnes appartenant à une minorité

La protection des personnes appartenant à une minorité reposait, jusqu'à la fin des années 80, sur une seule disposition : l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (**a**). Il aura fallu attendre l'effondrement du bloc soviétique à la fin des années 80 pour voir apparaître une multitude d'instruments, autant sur le plan universel que régional, pour assurer la protection de ces personnes (**b**).

---

[269] Michael R. Geroe et Thomas K. Gump rappelait ce que le professeur Goronwy Jones avait déjà indiqué à cet égard en précisant : « Hitler was able to use a supposed concern for minority rights against the political settlement (...) at Versailles in 1919, employing pressures from vociferous German groups allegedly denied self-determination. This rhetoric and its political consequences poisoned the stream of concern for minorities and their rights and helped to ensure that the concept of self-determination would not in the future be linked to their cause ». Voir : M.R. GEROE et T.K. GUMP, « Hungary and a New Paradigm for the Protection of Ethnic Minorities in Central and Eastern Europe », *CJTL*, 1995, p. 677 et 678.

*a) L'article 27 du Pacte*

Ce n'est qu'à la fin des années 60, plus précisément le 16 décembre 1966, que l'Assemblée générale a adopté l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ci-après le « *Pacte* ») qui reconnaît que : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir *en commun avec les autres membres de leur groupe*, leur propre vie culturelle, de professer ou de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue ».

Cet article demeure fidèle à la conception individualiste compte tenu que les droits sont conférés uniquement « aux personnes appartenant à une minorité ». Toutefois, elle prend en compte la nécessaire **dimension collective** de ces droits, car les personnes dont il est question ne peuvent les exercer qu'« en commun avec les autres membres de leur groupe ». Ainsi, comme le rappelait le professeur Francesco Capotorti dans son *Étude sur l'application des principes énoncés à l'article 27 du Pacte* : « (...) c'est l'individu en tant que membre d'un groupe minoritaire et non pas n'importe quel individu qui est appelé à bénéficier de la protection accordée par l'article 27 »[270].

Le libellé de cette disposition permet de constater l'ambivalence de la proposition de la Communauté internationale en regard de cette question : « on ne veut pas protéger le groupe, mais on est bien contraint de mentionner son existence[271]». Par ailleurs, bien que cet article 27 ait un caractère contraignant et bien que les minoritaires puissent bénéficier d'un recours devant le Comité des droits de l'homme pour faire constater sa violation[272], cette disposition ne comporte pas moins des lacunes.

Tout d'abord, on constate que cette disposition ne s'applique que « dans les États où il existe des minorités nationales, ethniques ou religieuses ». Selon Peter Thornberry, cette clause est une invitation faite aux États à nier, s'ils le désirent, l'existence, sur leur sol, des minorités linguistiques ou autres[273], étant donné toutefois que, si l'existence d'une minorité à l'intérieur d'un

---

[270] *Étude du professeur Francesco Capotorti*, Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, *op. cit.*, note 45, p. 37.
[271] A. FENET, *loc. cit.*, note 102, p. 53. Voir également du même avis : S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 170 et 171.
[272] Notons que ce mécanisme de recours au *Pacte* demeure toutefois, encore aujourd'hui, le seul mécanisme véritable de mise en œuvre des droits des minorités au niveau universel.
[273] P. THORNBERRY, « Self-determination, Minorities, Human Rights : A Review of International Instruments », *ICLQ*, vol. 38, 1989, p. 881. Voir également au même effet : S. KARAGIANNIS, « La protection des langues minoritaires au titre

État est objectivement démontrée, la non-reconnaissance de la personnalité juridique de cette minorité ne libère pas cet État du devoir de se conformer à l'article 27 s'il a adhéré au *Pacte*[274]. La France a toutefois accepté cette invitation à nier l'existence de minorités sur son sol puisqu'elle a, lors de son adhésion au *Pacte*, formulé une réserve à l'égard de l'article 27 dans ces termes : « Le Gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République»[275].

Par ailleurs, l'article 27 du *Pacte* est rédigé en termes négatifs (« ne peuvent être privés ») de sorte que sa portée a longtemps été ambiguë[276]. Plusieurs étaient d'avis qu'il n'appelait qu'une abstention de la part des États, alors que d'autres y voyaient implicitement des droits positifs à trois égards : le droit pour les personnes visées d'avoir leur propre vie culturelle, le droit de professer ou de pratiquer leur propre religion ou le droit d'employer leur propre langue[277]. Selon certains, l'exercice effectif de ces droits suppose même une obligation « implicite »[278] de l'État afin qu'il intervienne en faveur des minorités existantes sous formes de mesures spéciales. Le Comité des droits de l'homme a adopté, le 6 avril 1994, un *Commentaire général relatif à l'article 27* qui apporte une série de précisions à ce sujet et qui affirme notamment que, malgré sa formulation dans des termes négatifs, l'article 27 reconnaît l'existence d'un droit et impose son respect[279].

---

de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RTDH*, 1994, p. 208 ainsi que J. PEJIC, «Minority Rights in International Law», *HRQ*, 1997, 666-685, p. 669.

[274] *L'Étude du professeur Francesco Copotorti, Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, op. cit.*, note 45 a confirmé que la protection des minorités ne dépendait aucunement d'une reconnaissance officielle de leur personnalité juridique. Elle confirme ainsi la position de la Cour permanente de Justice qui avait précisé que l'appartenance à une minorité était une question de faits dans l'*Affaire relative à la convention gréco-bulgare de 1919, précité*e, note 41. Isse Omanga Bokatola précise cependant que la reconnaissance de la personnalité juridique d'une minorité « améliore la situation des groupes minoritaires, facilite la mise en œuvre des droits collectifs qui leur sont octroyés en leur fournissant une base solide pour la protection effective de ces droits ». Voir : I.O. BOKATOLA, *loc.cit*, note 261, p. 757.

[275] Paragraphe 8 de l'instrument d'adhésion française au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Cet extrait est reproduit dans : S. KARAGIANNIS, *loc. cit.*, note 273, p. 212.

[276] Florence Benoit-Rohmer soulignait qu'il est clair que cette disposition constitue, en fait, une « formule de compromis habile dans son libellé, mais ambiguë dans son contenu ». Voir : 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.

[277] Pour plus de détails sur l'interprétation du libellé négatif de l'article 27, voir notamment : R. CHOLEWINSKI, «State Duty Towards Ethnic Minorities : Positive or Negative », *HRQ*, 1988, p.344-371.

[278] Pour reprendre l'expression utilisée par John Packer dans son article : 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. Voir également au même effet: P. THORNBERRY, *loc. cit.*, note 273.

[279] *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. Certains sont même d'avis que cette *Observation* pourrait suggérer que l'article 27 du Pacte impose aux États une obligation de résultat. Aussi, une attitude passive ne suffirait clairement pas. À cet

Ainsi, les personnes ont-elles la possibilité d'exercer, en commun, ces droits, mais elles ne pourront pas l'exercer en dehors de leur groupe. À titre d'exemple, elles ne pourront pas toujours employer leur langue minoritaire « dans la vie publique » où leurs contacts avec des personnes extérieures au groupe linguistique sont inévitables. En effet, les États n'ont aucune obligation d'instaurer un système institutionnel pour répondre à ce besoin en vertu du *Pacte*. Force est de constater qu'indirectement le principe de non-discrimination opère ici, à long terme, un processus d'assimilation[280]. C'est véritablement dans ce genre de situation que le concept de droit collectif serait mieux à même de répondre aux besoins de ces personnes appartenant à une minorité.

L'*Acte final de la Conférence sur la sécurité internationale et la coopération en Europe* adopté à Helsinki le 1er août 1975 (ci-après « l'*Acte final d'Helsinki* ») a conservé également cette approche individualiste de la protection « des personnes appartenant à des minorités », alors que les États sur les territoires desquels il existe des minorités se sont engagés à respecter « le droit des personnes appartenant à des minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ». Cette formulation libellée à la positive, contrairement à l'article 27 du *Pacte*, a pour avantage de donner clairement des obligations aux États, bien que le texte conserve un simple caractère déclaratoire et ne possède aucune force contraignante. Cependant, ce texte comporte également des lacunes de trois ordres :

1) Il reconnaît des droits uniquement aux personnes appartenant à une minorité et ce, malgré la proposition qui avait été faite par la Yougoslavie de reconnaître des droits collectifs compte tenu que de nombreux pays de la CSCE/OSCE comprennent des minorités nationales définies comme étant « des groupes dont la nationalité est différente de celle de la majorité de la population de l'État considéré et identique à celle de la population d'un État voisin ».

2) En utilisant la formule « sur les territoires desquels existent des personnes appartenant à une minorité », il élude le problème de la définition de ce que constitue une minorité et laisse aux États toute latitude pour admettre ou nier l'existence de minorités sur leur territoire.

---

[280] Voir à cet égard : K. TSOTROUSI, « Ethnic Minorities and Collective Right in the New Europe : Some Observations », *Rev.Hell.D.I*, vol. 46, 1993, p. 227.

3) Il réduit la protection des personnes à la seule égalité devant la loi et à la jouissance des droits de l'homme en général et ignore du même coup l'idée de droits spécifiques aux minorités[281].

En conséquence, on peut constater que les droits collectifs des minorités ont été rapidement « relégués aux oubliettes » au profit de certains droits conférés aux « personnes appartenant à une minorité » pendant près de 45 ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Plutôt que de prévoir une politique systématique à l'égard des minorités en général, seuls certains instruments se sont attachés durant cette période à protéger, par exception, certains droits de quelques groupes particuliers dans des circonstances précises, telles que la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*[282], la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[283] ou encore la *Convention relative au statut des réfugiés*[284].

Notons que le respect des droits des personnes appartenant à une minorité pouvait également durant cette période, et peut encore aujourd'hui, se retrouver au centre de certains programmes d'organismes ou d'institutions spécialisés des Nations Unies, mais toujours de façon accessoire. À titre d'exemple, le respect des droits prévus à l'article 27 du *Pacte* ne relève pas directement du mandat de l'*Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture* (UNESCO), mais il est clairement au centre de ses programmes qui portent plus particulièrement sur l'éducation[285]. De même, le *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (HCR) doit nécessairement se préoccuper du sort des minorités, car elles sont souvent « affectées de façon plus marquée par les problèmes liés à l'apatridie, tantôt du fait d'une législation discriminatoire en matière de nationalité et de citoyenneté, tantôt du fait des divergences entre les législations nationales des différents États avec lesquels un groupe minoritaire a des liens, et fréquemment aussi en raison d'une conception erronée de leur statut juridique »[286].

---

[281] V.Y. GHEBALI, « La CSCE et la question des minorités nationales », in *A. LIEBICH et A. RESZLER,* op. cit., note 147, p. 51-72, à la page 53.

[282] *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, précitée,* note 110.

[283] *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,* adoptée 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 25, p.66-79.

[284] *Convention relative au statut de réfugiés,* adoptée le 28 juillet 1951 par la Conférence de plénipotentiaire sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de a résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950, entrée en vigueur le 22 avril 1954, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (deuxième partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. p. 654-670.

[285] Pour plus de détails, voir notamment : *Brochure n° 11 portant sur «La protection des minorités et l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (*UNESCO*)», in* HAUT COMMISSARIAT AUX DROIT DE L'HOMME, *Le Guide des Nations Unis pour les minorités,* Office des Nations Unies, Genève, 2001, 14 Brochures.

[286] Pour plus de détails, voir notamment : *Brochure n° 12 portant sur «La protection des réfugiés appartenant à des minorités: le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», in Le Guide des Nations Unis pour les minorités,*

b) *La multiplication d'instruments relatifs aux personnes appartenant à une minorité adoptés au sein de diverses organisations régionales ou universelles*

La chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique à la fin des années 80 allaient réveiller les sentiments nationalistes enfouis jusqu'alors, surtout en Europe centrale et orientale, et obliger les organisations internationales à se pencher sur la question des minorités afin de réduire les tensions. De nombreuses initiatives ont alors été entreprises à plusieurs niveaux (ONU, Conseil de l'Europe, Conseil sur la sécurité et la coopération en Europe/Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe - ci-après la « CSCE/OSCE ») afin d'élaborer un certain « Droit des minorités ». Ces initiatives visaient à mettre en place des plans d'actions, à s'entendre sur des principes généraux applicables et à les affirmer dans le cadre de déclarations, ou encore, à élaborer des conventions ou normes plus contraignantes en regard de la protection des minorités. Celles-ci devaient être le prix à payer pour assurer le respect de l'intégrité territoriale des États et l'intangibilité de leurs frontières.

i) Au sein de la CSCE/OSCE [287]

La CSCE a tout d'abord redonné un nouvel élan à la question des minorités dans son *Document de clôture de la Réunion de Vienne en 1989*. Bien que ce document adoptait toujours une approche individualiste en accordant uniquement des droits « aux personnes appartenant à une minorité », il reconnaissait cependant la nécessité pour les États d'adopter des mesures concrètes en vue d'assurer à ces personnes la jouissance réelle des droits de l'homme. Il établissait les premiers fondements d'une **discrimination positive** à l'égard de ces personnes.

Par ailleurs, les États s'engageaient à protéger les identités ethniques, culturelles, linguistiques et religieuses des minorités nationales en tant que telles (et non seulement à travers les personnes les composant). Certes, les minorités ne se voyaient pas conférer des droits collectifs, mais les États reconnaissaient indirectement leur **dimension collective** en s'engageant à protéger leur identité. Toutefois, ce document n'était pas contraignant, d'autant plus que les engagements étaient formulés dans des termes qui laissaient une grande marge d'appréciation aux États (tels que « ils veilleront à ce que... »).

---

*op. cit.*, note 285.

[287] Il importe de préciser qu'avant 1995, *l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE) portait le

En 1990, la CSCE a continué à se préoccuper de la question des minorités dans son *Document de clôture de la Réunion de Copenhague* (ci-après «*Document de Copenhague*»). Celui-ci conserve toujours la même approche individualiste en accordant des droits aux seules personnes appartenant à des minorités. Il réitère également la nécessité pour les États de protéger l'identité des minorités, sans toutefois leur donner expressément, encore une fois, l'obligation de les reconnaître et de leur accorder des droits collectifs[288].

La nouveauté du *Document de Copenhague* réside toutefois dans l'élaboration d'un chapitre prévoyant un catalogue de droits généraux et spécifiques pour les personnes appartenant à une minorité, étant entendu que « l'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel et aucun désavantage ne peut résulter de ce choix ». Or, plusieurs de ces droits ont une dimension collective notamment le droit à l'usage de la langue maternelle ou encore le droit à la création d'institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles ou religieuses, de sorte que nous pouvons voir apparaître, indirectement, une certaine reconnaissance en regard de la nécessité d'accorder des droits collectifs.

Cependant, les positions politiques opposées des États membres de la CSCE sur la question font en sorte que le texte doive encore arriver à un compromis dans son libellé. De plus, ce texte conserve un caractère peu contraignant avec l'utilisation de formules telles que « s'il y a lieu » ou encore « les États s'efforceront » et en ne prévoyant toujours pas de mécanisme de recours. Enfin, il continue de conditionner les droits conférés au respect de l'intégrité territoriale des États et de l'intangibilité de leurs frontières.

La *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*[289], adoptée le 21 novembre 1990, envisage pour la première fois la question des minorités d'un point de vue positif en reconnaissant « la contribution précieuse des minorités nationales à la vie de nos sociétés ». Elle réitère également l'exigence que « l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales soit protégée et que les conditions favorables à la promotion de cette identité soient créées ». Toutefois, elle n'amène aucune nouvelle approche et ne précise aucunement « comment cette

---

nom de *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (CSCE).

[288] *Document de clôture de la Réunion de Copenhague de 1990, in* A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69, p. 399-403. Voir également: 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.

[289] *Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, in* A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69, p. 403-404.

identité ethnique du groupe, pris en tant qu'entité collective, pouvait être protégée et promue »[290].

De même, la *Réunion d'expert de la CSCE sur les minorités nationales* tenue à Genève, en juillet 1991[291], ne réussit pas à dégager une nouvelle approche. Elle ne peut qu'attirer l'attention des États à l'effet que la question de la protection des personnes appartenant à une minorité nationale ne constitue pas exclusivement une affaire intérieure à chaque État, mais qu'elle concerne le droit international.

Le *Document du Sommet d'Helsinki* de juillet 1992[292] aborde la question toujours sous un angle individualiste. Il ne formule pas non plus d'obligation nouvelle pour les États ni ne renforce les droits des personnes appartenant aux minorités. Par contre, il crée le poste de *Haut-Commissaire pour les minorités nationales* (HCMN) chargé de prévenir les conflits concernant des minorités (au sens collectif du terme)[293]. Il est autorisé à s'informer sur les situations des minorités dans le monde, à effectuer des enquêtes sur le terrain et à proposer son aide ou des solutions conciliatrices. Bien que son rôle soit essentiellement politique et non contraignant, le HCMN participe indirectement à la mise en œuvre des droits puisqu'il prête souvent son concours aux États pour les aider à interpréter les normes internationales en matière de droits des minorités. Il a d'ailleurs déjà recherché le concours de spécialistes, à trois occasions, pour expliquer certains points précis liés aux droits des minorités et formuler certaines recommandations d'application générale pour aider les États à définir leurs politiques à l'égard de leurs minorités dans le domaine de l'éducation, de la langue d'expression et de la participation à la vie publique, à savoir : les *Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales en matière d'éducation* en 1996, les *Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales* en 1998 et les *Recommandations de Lund concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique* en 1999[294].

---

[290] E. DECAUX, «Le contrôle international», *in E. DECAUX et A. PELLET, op. cit.*, note 215, p. 115-137, page 117.

[291] *Rapport de la réunion d'experts de la CSCE/OSCE sur les minorités nationales tenue à Genève en 1991*, texte en français en ligne: [http://www.osce.org/docs/french/expertotherf.htm. ]

[292] *Document du Sommet d'Helsinki de 1992*, *in* A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 65, p. 404-411.

[293] Les dispositions relatives au Haut-Commissaire forment le Chapitre II des Décisions d'Helsinki. Pour plus de détails sur son mandat, voir l'analyse qui en a été faite dans : J. HELGESEN, « The protection of minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) : A 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. Voir également : *Brochure n° 9 portant sur «Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe», in Le Guide des Nations Unies pour les minorités, op. cit.*, note 285.

[294] *Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales en matière d'éducation*, OSCE, Haut-Commissaire aux minorités nationales, The Hague, Octobre 1996; *Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales,* OSCE, Haut-Commissaire aux minorités nationales, Février 1998 et

ii) Au sein des Nations Unies

Parallèlement et à la même période postérieure à l'effondrement du bloc soviétique, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 18 décembre 1992, sa *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*[295]. Ce texte accorde des droits à des personnes appartenant à une minorité, donc des droits individuels, et prévoit également des mesures de discrimination positive. À cet égard, le paragraphe 8(3) affirme plus particulièrement que « les mesures prises par l'État afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente déclaration ne doivent pas, *a priori*, être considérées comme contraires au principe d'égalité contenu dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ». Ces mesures ne devraient donc pas être considérées comme des privilèges, mais comme des dispositions permettant aux personnes appartenant à une minorité de bénéficier d'un traitement préférentiel en compensation de l'inégalité dont elles sont les victimes vis-à-vis des membres de la majorité et leur permettant d'acquérir ainsi une égalité réelle avec la majorité.

Cela rejoint la position qu'avait adoptée la CPJI du temps de la SDN dans son *Avis du 6 avril 1935 relatif aux écoles minoritaires en Albanie*, alors qu'elle avait indiqué la nécessité d'« assurer que les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue se trouvent, à tous les points de vue, sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'État » et précisé qu'« il n'y aurait pas de véritable égalité entre majorité et minorité si celle-ci était privée de ses propres institutions et, partant, obligée de renoncer à ce qui constitue l'essence même de sa vie en tant que minorité »[296].

Le texte de la *Déclaration* ne semble pas, à première vue, apporter quelque chose de plus que ce qui a été obtenu dans le cadre de la CSCE/OSCE. Il reste, en général, fidèle à l'approche individualiste du *Pacte* et à la nécessité d'établir une protection dans le cadre des droits de l'homme. En effet, seules « les personnes appartenant aux minorités » se voient conférer des droits, bien que le préambule précise que « l'ONU a un rôle important à jouer en ce qui concerne la

---

*Recommandations de Lund concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique*, Fondation pour les relations interethniques et Institut Raoul Wallenberg des Droits de l'Homme et du droit humanitaire de l'Université de Lund, Bureau du Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE. Le texte de ces trois recommandations se retrouvent notamment en français en ligne: [http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations].

[295] Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 47/135 adoptant la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le 18 décembre 1992.

[296] *Avis relatif aux écoles minoritaires en Albanie, précité*, note 254, p. 17.

protection **des minorités** » et bien que l'article premier impose aux États un devoir général de protection de « **l'existence** et [de] **l'identité** nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique **des minorités**, sur leurs territoires respectifs ».

Ainsi, les minorités, en tant que groupes, ne se voient conférer aucun droit. Toutefois, le texte est libellé de façon positive, contrairement au *Pacte*. Par ailleurs, plusieurs des droits décrits, bien qu'accordés à des individus (les personnes appartenant à une minorité), ont de par leur nature une dimension collective puisqu'ils ne peuvent être exercés que de façon collective[297]. Par exemple, le paragraphe 2(4) accorde aux personnes appartenant à une minorité le droit de créer et de gérer leurs propres associations. Ces associations ne pourront certainement pas être créées si une seule personne exerce ce droit. Ce n'est que par un exercice collectif de ce droit que celui-ci pourra effectivement être respecté. En d'autres mots, ce droit ne pourra être exercé que par plusieurs individus ensemble.

Isse Omanga Bokatola voit dans cette *Déclaration* non pas un retour à la conception classique de la protection des minorités telle qu'elle existait au temps de la SDN, mais y décèle une « juxtaposition de deux conceptions, l'une relative à la protection des minorités à travers les droits de l'homme, l'autre relative à la protection directe des minorités ». Selon cet auteur, cette protection s'articule alors autour de deux idées maîtresses, soit « une protection générale des individus minoritaires par la non-discrimination dans le contexte des droits de l'homme » et « une protection spécifique des groupes minoritaires par des mesures spéciales - discrimination positive et droits collectifs spécifiques -»[298].

Il importe d'apporter quelques nuances à ces conclusions. À notre avis, nous ne pouvons pas affirmer que cette *Déclaration* prévoit des dispositions qui, prises individuellement, accordent une protection spécifique à des groupes minoritaires lorsqu'elles font clairement référence « aux personnes appartenant à une minorité ». Ces dispositions accordent des droits à des individus et dans leur intérêt, mais certains de ces droits, de par leur nature, peuvent être à « dimension collective », c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être exercés que par plusieurs individus ensemble[299]. Il

---

[297] Voir à cet égard: E.I. DAES, « The United Nations Declaration on Minority Rights : Necessary, Urgent and Overdue », *IGY*, 1995, n° 9, p. 91.

[298] I.O. BOKATOLA, *loc. cit.*, note 261, p. 751-752.

[299] Notons que Will Kymlicka et Allen Patten distinguent les droits individuels et les droits collectifs en référant aux « intérêts » protégés par les droits et à « l'exercice des droits ». Ainsi, les droits individuels visent à protéger les droits des individus et sont exercés par des individus. Les droits collectifs, quant à eux, visent à protéger les intérêts des membres appartenant à une minorités ou les intérêts du groupe en tant que tel et sont exercés par plusieurs individus ou par un organe officiel qui agit au nom du groupe. Pour plus de détails. Voir : W. KYMLICKA et A. PATTEN, « Language Rights

s'agit d'un premier pas vers la reconnaissance de « droits collectifs », mais elles s'en distinguent en ce que cette approche ne permet pas à la minorité, en tant que groupe, de revendiquer les droits dans son propre intérêt. Toutefois, comme nous le démontrerons un peu plus loin dans cette thèse[300], l'interprétation combinée de diverses dispositions prévues à cette *Déclaration* pourrait effectivement permettre de conclure à la reconnaissance de véritables « droits collectifs ». À titre d'exemple, les droits des personnes appartenant à une minorité de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique et de prendre une part active, sur le plan national et, le cas échéant, sur le plan régional, aux décisions qui concernent le groupe ou les régions dans lesquelles elles vivent[301], combinés à l'obligation pour les États d'assurer l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités[302], pourraient être interprétés comme conférant de véritables « droits collectifs ».

Cette *Déclaration* comporte toutefois des faiblesses qui compromettent une mise en œuvre efficace des droits qu'elle garantit. Tout d'abord, elle ne constitue qu'une *Déclaration* et, en ce sens, ne possède aucune force contraignante. Ensuite, les droits accordés aux personnes appartenant à une minorité sont limités par les prérogatives accordées aux États. En effet, « aucune disposition de la présente *Déclaration* ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États »[303].

Par ailleurs, les obligations à la charge des États sont libellées dans des termes très souples (tels que « créer des conditions propres », « prendre des mesures appropriées », « dans la mesure du possible », « le cas échéant ») et ne constituent, en définitive, que des obligations de comportement

---

and Political Theory : Context, Issues and Approaches », *in* W. KYMLICKA et A. PATTEN, *Languages Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, 349 pages, p.1-51, plus particulièrement aux pages 30 et 31. Certains auteurs, dont Michael Hartney, sont plutôt d'avis que la distinction entre les droits individuels et les droits collectifs réside uniquement dans « l'exercice » du droit (dans le premier cas, les droits sont exercés par des individus, alors que dans le second cas, les droits sont exercés par plusieurs individus ensemble ou par un organe qui représente le groupe). Selon Hartney, dans le cadre d'un État libéral, les droits, qu'ils soient individuels ou collectifs, visent toujours, en définitive, à protéger les intérêts des individus et non des groupes. Pour plus de détails, voir : M. HARTNEY, « Some Confusions Concerning Collective Rights », *in* W. KYMLICKA, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford university Press, 1995, 387 pages, p.202-227. Pour notre part, nous préférons établir une distinction entre trois types de droits en faisant référence à la fois aux « intérêts » protégés par ces droits et à « l'exercice » de ces droits. Ces trois droits sont les suivants: 1) les droits individuels qui servent à protéger les droits individuels et qui sont exercés par des individus; 2) les droits individuels « à dimension collective » qui servent à protéger les droits individuels et notamment, les droits des membres appartenant à une minorités, et qui, pour être utiles, sont exercés de façon collective par plusieurs individus ensemble et; 3) les droits collectifs qui servent à protéger les intérêts des groupes, en tant que tels, et qui sont exercés de façon collective.

[300] *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 1 C) de la présente thèse.

[301] Ces droits sont prévus aux paragraphes 2(2) et 2(4) de la *Déclaration, précitée*, note 28.

[302] Cette obligation est prévue à l'article 1 de la *Déclaration, précitée*, note 28.

[303] Paragraphe 8(4) de la *Déclaration, précitée*, note 28.

qui leur laissent une grande liberté d'action et qui ne sont pas susceptibles de contrôle. En effet, aucun recours n'est prévu, à l'exception de l'article 9 qui précise, de façon générale, que « les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente *Déclaration*, dans leurs domaines de compétence respectifs ». Enfin, ce texte ne donne aucune définition du terme « minorité », laissant une fois de plus place à l'ambiguïté quant à l'identification des groupes pouvant bénéficier d'une protection.

Notons que pour examiner les moyens de promouvoir et de protéger les droits des minorités énoncés dans cette *Déclaration*, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a toutefois créé, en 1995, le *Groupe de travail sur les minorités*. Ce Groupe ne possède aucun pouvoir contraignant. Il constitue simplement un forum qui réunit, une fois par année, les organisations non gouvernementales, les membres des groupes ou associations de défense des minorités, les universitaires, les gouvernements et les institutions internationales pour discuter de sujets de préoccupations qui intéressent les minorités. Ce Groupe de travail pourrait toutefois être utile pour élaborer de nouvelles solutions aux problèmes des minorités ou pour trouver de nouvelles façons de résoudre, de façon pacifique et constructive, les problèmes des minorités. Il s'est penché, depuis sa création en 1995, sur diverses questions dont le droit des minorités d'utiliser leur propre langue, la nécessité de recevoir une éducation interculturelle et multiculturelle, le droit de prendre part à la vie publique et politique, les avantages que présentent des accords sur l'autonomie et l'intégration, etc[304].

iii) Au sein du Conseil de l'Europe

La *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* (CEDH), adoptée le 4 novembre 1950, précise sous l'angle des droits de l'homme le principe de non-discrimination d'une façon semblable au *Pacte*. Plus précisément, la jouissance des droits et libertés que cette *Convention* reconnaît « doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques et toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

[304] Pour plus de détails au sujet de ce Groupe de travail, voir notamment : Brochure n° 2 intitulée «Les minorités et l'ONU : le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités, Haut Commissariat aux droits de l'Homme», *in Le*

Au cours des années 70, l'Assemblée parlementaire avait proposé, par sa *Résolution 285,* d'inclure un article dans un Protocole additionnel en vue de garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la CEDH, mais cette proposition n'avait pas été retenue[305]. En conséquence, la protection des minorités s'est limitée, jusqu'au début des années 90, aux droits des personnes appartenant à une minorité « de ne pas être discriminées dans la jouissance des droits prévus à la *Convention* en raison de leur appartenance à cette minorité »[306]. Certaines dispositions de la CEDH ou du *Protocole additionnel de 1952*, comme la liberté de réunion et d'association ou le droit à l'éducation conformément aux convictions religieuses, demeurent toutefois d'un intérêt pour les minorités compte tenu que « leurs portées collectives naturelles les rendent directement utiles pour préserver l'identité d'un groupe »[307].

Dans la foulée des initiatives adoptées à l'ONU et au sein de la CSCE/OSCE pour la protection des minorités suite à l'effondrement du bloc soviétique, les chefs d'États et de gouvernements ont décidé, lors du *Sommet de Vienne* tenu le 9 octobre 1993, de charger le Comité des ministres « de rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les États contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales (...) [et] d'engager les travaux de rédaction d'un Protocole complétant la *Convention européenne des Droits de l'Homme* dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales ».

La *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (ci-après la *Convention-cadre*) a été adoptée le 10 novembre 1994 et a été ouverte à la signature des États le 1er février 1995. Toutefois, ce n'est que le 1er février 1998 qu'elle a pu finalement entrer en vigueur après

---

*Guide des Nations Unies pour les minorités*, *op. cit.*, note 285.

[305] En fait, le projet d'article était libellé comme suit : « Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion ». Celui-ci est reproduit dans : R. YAREMTCHOUK, «La protection internationale des minorités », *loc. cit.*, note 215, p. 17.

[306] J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p.128; ainsi que S. POULTERS, «The Rights of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities», *European Human Rights Law Review,* 1997, n° 3, p. 254-264. Il importe de préciser que ce principe de non-discrimination en vertu de cette disposition a permis jusqu'à ce jour d'accorder une certaine protection notamment dans les affaires suivantes: l'*Affaire linguistique belge* (série A, arrêt du 23 juillet 1968) à propos des écoles et l'*Affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt* (série A, arrêt du 2 mars 1987) à propos du régime électoral.

[307] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: A. FENET et E. CASANOVE, «Maintien ou assimilation des traditions juridiques et droit des minorités: l'apart de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», *in Ordres juridiques et espaces marchands / The Legal order and the Realm of Commerce*, Actes des Colloques Ottawa / Nantes, Éditions Wilson & Lafleur, Collection Bleue, Montréal, 1998, 349 pages, p. 37-50.

avoir obtenu la ratification des 12 États membres nécessaires[308].

Cette *Convention-cadre* adopte, à l'instar des documents des Nations Unies et de ceux de la CSCE/OSCE, une approche individualiste. En effet, elle n'accorde aucun droit collectif et fait référence uniquement aux « personnes appartenant à une minorité nationale » et ce, sans donner, encore une fois, de définition de ce que constitue une minorité nationale. Dans les commentaires relatifs à cette *Convention-cadre*, on a même estimé nécessaire de préciser qu'« elle n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif » et qu'« il n'est pas envisagé de reconnaître des droits collectifs aux minorités nationales »[309].

Pourtant, la *Commission européenne pour la démocratie par le droit* avait recommandé d'inclure de tels droits collectifs ainsi qu'une définition de ce que constitue une minorité dans son projet de Convention en 1991[310]. D'ailleurs, l'article 1 du projet précisait que « les minorités ont le droit d'être protégées contre toute activité susceptible de menacer leur existence », alors que l'article 3 ajoutait qu'« elles ont droit au respect, à la préservation et au développement de leur identité ethnique, religieuse ou linguistique ». L'article 13 protégeait les minorités contre toute politique d'assimilation de la part des États, tandis que l'article 14 imposait à ces derniers de favoriser la participation effective des minorités aux affaires publiques et de tenir compte des minorités « dans le découpage du territoire national en subdivisions politiques et administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales ».

Comme on peut le constater, non seulement le projet de convention de la *Commission* reconnaissait clairement des droits collectifs aux minorités mais, au surplus, comme le mentionne Stéphane Pierré-Caps au sujet du projet d'article 14, il suggérait « un autre type de rapport entre

---

[308] 33 États membres avaient signés cette *Convention-cadre, précitée,* note 70 au moment de son élaboration. Bien que les premiers instruments de ratifications aient été déposés au courant de l'année 1995 et 1996 (par l'Estonie, Chypre, la Hongrie, la Moldavie, la Roumanie, Saint-Marin, la Slovaquie et l'Espagne), ce n'est qu'au courant de l'année 1997 qu'un plus grand nombre d'États ont accepté de le faire. À l'heure actuelle, la *Convention-cadre* a été ratifiée par l'Arménie, un État non-membre du Conseil de l'Europe, et par 22 États membres, à savoir l'Autriche, la Croatie, Chypre, la République Tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, le Liechtenstein, Malte, la Moldavie, la Roumanie, Saint-Martin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la République yougoslave de Macédoine, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

[309] Voir à cet égard, le *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. Il est intéressant de noter que lors de l'élaboration de cette Convention, les États concernés n'entrevoyaient pas une même approche à l'égard des droits à accorder aux minorités. En fait, trois types d'approches étaient adoptées par les différents États, à savoir une approche favorable à une solution contraignante pour la protection des minorités, une approche opposée à la reconnaissance de minorité au sein de l'État-nation et une approche favorable au maintien du principe de l'État unitaire tout en acceptant un large degré d'autonomie de certaines subdivisions territoriales. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: H. KLEBES, «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», *RTDH*, 1997, p. 205-227.

[310] *Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, précitée,* note 70.

l'État et la nation »[311]. Mais ces propositions n'ont pas été retenues.

La *Convention-cadre,* telle qu'adoptée, ne prévoit même pas de droits individuels, mais impose plutôt des obligations aux États à l'égard des « personnes appartenant à des minorités nationales » dans une formule « programmatoire ». En effet, les dispositions ne sont pas directement applicables. La *Convention-cadre* se limite à fixer les objectifs à poursuivre par les États, ce qui réduit grandement son caractère contraignant. Pourtant, il s'agit d'une convention et non d'une déclaration de sorte que son caractère, de par sa nature, aurait pu être contraignant. Par ailleurs, elle prévoit un contrôle essentiellement politique par le biais du Comité des ministres, ce qui atténue également le caractère contraignant qu'elle aurait pu avoir. En conséquence, cette *Convention* ne répond pas à toutes les nécessités relatives à la protection des minorités.

Le *Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales* (CAHMIN)[312] a, quant à lui, conformément à son mandat, tenté d'élaborer le projet de *Protocole additionnel à la CEDH* pour y prévoir des droits additionnels dans le domaine culturel ainsi qu'un recours en cas de violation. Ainsi, les personnes appartenant à une minorité pourraient invoquer ces droits devant les organes judiciaires de Strasbourg. Cependant, le Comité n'a pu s'acquitter de sa tâche et les travaux ont dû être suspendus[313] compte tenu notamment du problème qui s'est posé sur la définition des droits dit « culturels ».

Nous pouvons toutefois noter que, bien que ce document devait mettre en cause des droits de nature essentiellement collective (les droits culturels), l'approche choisie par le Comité était, encore une fois, une approche individualiste (les personnes appartenant à une minorité). Pourtant, l'Assemblée parlementaire avait conseillé, dans sa *Recommandation 1201,* de prévoir des droits collectifs et non seulement des droits individuels et avait même suggéré que, « dans les régions où les minorités sont majoritaires, les minorités puissent disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées **ou** d'un statut spécial »[314].

---

[311] S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 184.
[312] Ce Comité a été créé le 4 novembre 1993.
[313] Comité des ministres, 554e réunion, 8-10 et 15 janvier 1996.
[314] *Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, précitée*, note 49. Rappelons que cette *Recommandation 1201* avait été adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qu'elle était relative à un protocole (sur les droits des minorités nationales) additionnel à la CEDH, qu'elle n'a pas été retenue par le Conseil européen et que la préparation du protocole a été suspendue, l'élaboration de la *Convention-cadre* lui ayant été préférée. Toutefois, il ne faut pas oublier que cette *Recommandation* a continué d'être une référence pour l'Assemblée parlementaire même après son rejet par les membres du Conseil de l'Europe. En effet, l'Assemblée parlementaire, qui devait être consultée pour les nouvelles candidatures et

Un autre document, adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe, peut intéresser indirectement le droit des minorités. Il s'agit de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*[315]. Toutefois, celle-ci n'accorde aucun droit collectif aux minorités ni même aucun droit individuel aux personnes appartenant à celles-ci. Elle a la particularité de protéger et de promouvoir les langues régionales et minoritaires elles-mêmes et de faciliter leur utilisation dans le domaine de l'éducation ou au sein des administrations locales, régionales ou nationales. Cependant, elle limite la conception de la langue à sa fonction culturelle.

Bien sûr, indirectement, elle peut « contribuer à préserver la situation des minorités linguistiques, celles dont l'identité se ramène tout entière à l'usage d'une langue propre »[316]. Elle pourrait ainsi constituer une sorte de substitut à la reconnaissance de certains droits collectifs se rapportant à la langue. Toutefois, ses effets sont limités puisque les États peuvent librement choisir les langues qui seront concernées et les dispositions qui seront applicables sur leurs territoires respectifs, ce qui risque de lui enlever son intérêt en tant que substitut à la reconnaissance de certains droits collectifs.

---

adhésions, a conditionné ses recommandations favorables à l'adhésion des nouveaux États à leur engagement à respecter la *Recommandation 1201* et à la signature de la *Convention-cadre*. Elle a d'ailleurs adopté une nouvelle *Recommandation 1255* (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7228, 31 janvier 1995, Strasbourg, 1995, p. 1-13) et une nouvelle *Recommandation 1285* (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7422, 20 décembre 1995, session ordinaire 22-26 janvier 1996, Strasbourg, 1996, p. 1-17) dans lesquelles elle a confirmé les principes de la *Recommandation 1201* et son intention de continuer à l'utiliser à titre de référence. Ainsi, certains États ont pris des engagements spécifiques à cet égard, bien qu'ils aient tenté de les adapter. Voir notamment: *Avis n°175(1993) de l'Assemblée parlementaire adopté le 29 juin 1993 sur l'adhésion de la Slovaquie* ainsi que l'*Avis n°176 (1993) de l'Assemblée parlementaire adopté le 28 septembre 993 sur l'adhésion de la Roumanie*. Plusieurs se sont interrogés sur la validité de ces engagements unilatéraux. Certains ont référé à l'*Affaire du Groenland oriental*, dans laquelle la CPJI avait reconnu que la déclaration faite par le ministre des Affaires étrangères norvégien à l'ambassadeur danois en 1919 avait pour effet de lier la Norvège. Selon eux et suivant le même raisonnement, les engagements de la Slovaquie et de la Roumanie ont une nature juridique et devraient les lier à la *Recommandation 1201*. Pour ceux qui sont de cet avis, voir notamment: P. KOVÀCS, «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, précité*, note 263, p. 189-206, aux pages 203 à 205. D'autres, au contraire, sont d'avis que cette *Recommandation 1201* n'a pu faire naître une obligation juridique puisque le texte est mort-né et n'a pas été retenu par le Conseil européen. Pour ceux qui sont de cet avis, voir notamment: E. DECAUX, «Le Jus Cogens, faiblesse d'une idée-force?», *L'Observateur des Nations Unies*, n° 3, 1997, p. 13-20. Mais indépendamment des effets de ces engagements unilatéraux, il reste que ces deux mêmes États ont accepté d'intégrer la référence à cette *Recommandation 1201* dans les traités bilatéraux signés avec la Hongrie, bien que les parties ne se soient pas complètement entendues sur son interprétation.

[315] Adoptée le 29 juin 1992 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Pour plus de détails sur le contenu de cet instruments, voir notamment : P. KOVÀCS, « 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.

[316] S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 185.

Enfin, mentionnons le cas spécifique de la minorité tsigane où l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît expressément, à l'article 6 de sa *Recommandation 1203 relative aux Tsiganes en Europe*[317], que les Tsiganes ont des droits collectifs en précisant que « le respect des droits des Tsiganes, qu'il s'agisse des droits fondamentaux de la personne, ou de leurs droits en tant que minorité, est une condition essentielle de l'amélioration de leur situation ». Toutefois, cette *Recommandation* n'a aucune force contraignante, ne reconnaît aucun catalogue de droits positifs et sa portée de précédent à la reconnaissance de droits collectifs pour les minorités en général est réduite par le fait qu'elle considère les Tsiganes comme des exceptions et qu'elle prend soin d'ajouter à son article 2 que « les Tsiganes (...) constituent une véritable minorité européenne qui ne correspond toutefois pas aux définitions applicables aux minorités nationales ou linguistiques ».

iv) Au sein de l'Organisation des États américains (OEA)

Deux instruments interaméricains peuvent intéresser les minorités : la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*[318] qui s'applique à tous les États membres de l'Organisation des États américains (OEA) et la *Convention américaine des droits de l'homme*[319] qui n'est contraignante que pour les États membres qui l'ont ratifiée. La *Déclaration* couvre un large éventail de droits de l'homme, alors que la *Convention* traite principalement de droits civils et politiques. Cette dernière a toutefois été complétée par un *Protocole additionnel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[320].

Tous ces instruments précisent, sous l'angle des droits de l'homme, les principes d'égalité et de non-discrimination. Plus précisément, la jouissance des droits et libertés que cette *Convention* reconnaît, de façon individuelle, doit être assurée par l'État « sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les convictions politiques ou autres, la nationalité ou l'origine sociale, la situation économique, la naissance ou tout autre facteur lié à la condition sociale des individus ».

Ainsi, rien n'est expressément prévu pour les minorités dans le système inter-américain. Les personnes appartenant aux minorités bénéficient, sur une base individuelle, d'une protection

---

[317] Adoptée par l'Assemblée parlementaire le 2 février 1993

[318] *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* de 1948, texte intégral sur le site : [http://www.amnisties.qc.ca/docs-refs/textes-internationaux/oea/conv-ame-droits-devoirs.htm].

[319] *Convention américaine des droits de l'homme*, n° 36, adoptée le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, texte anglais sur le site : [http://www.oea.org/juridico/english/treaties/b-32.htm].

[320] *Protocole additionnel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, n° 69, adopté le 17 novembre 1988, texte

limitée à ne pas être discriminées dans la jouissance des droits prévus à la *Déclaration*, à la *Convention* et au *Protocole additionnel* en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion ou leur nationalité.

v) Au sein de la Communauté des États indépendants (CEI)

La Communauté des États indépendants (CEI) a élaboré la *Convention relative aux personnes appartenant à des minorités nationales*[321]. Dans son préambule, celle-ci prend soin de préciser que les États parties se déclarent attachés au respect des normes internationales consacrées notamment dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*[322] ainsi qu'aux documents adoptés par la CSCE/OSCE à ce sujet[323].

Cette *Convention* reste fidèle à une approche individualiste, alors qu'elle précise que ces droits font partie intégrante des droits de l'homme. Ainsi, seules les personnes appartenant à une minorité se voient conférer des droits, bien que certains de ceux-ci puissent éventuellement être exercés de façon collective.

L'intérêt de cet instrument réside toutefois dans le mécanisme qu'il offre pour assurer la mise en œuvre de cette *Convention*. En effet, le suivi et la mise en œuvre de celle-ci ont été confiés, par décision du Conseil des chefs d'États de la CEI, à la Commission des droits de l'homme créée en vertu de l'article 33 de la *Charte de la Communauté des États indépendants*[324]. À l'instar du Comité des droits de l'homme en ce qui concerne l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, cette Commission peut examiner des plaintes interétatiques de même que des communications individuelles et collectives sur des questions reliées à des violations des droits de l'homme par un État partie, et notamment reliées à des violations de la *Convention*[325].

---

anglais sur le site : [http://www.oea.org/juridico/english/treaties/a-52.htm].

[321] *Convention relative aux droits de personnes appartenant à des minorités nationales*, Communauté des États indépendants (CEI), extraits cités *in* V. KARTASHKIN, *Mécanismes universels et régionaux de protection des minorités*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.6.

[322] *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, *précitée*, note 28.

[323] Voir *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, paragraphe 2 A) b) i) de la présente.

[324] *Charte de la Communauté des États indépendants (*CEI*)*, extrait cité *in* V. KARTASHKIN, *op. cit.*, note 321.

[325] Pour plus de détails, voir notamment: V. KARTASHKIN, *op. cit.*, note 321, p. 8 et 9.

B) Vers une reconnaissance directe de droits collectifs en complément aux droits de l'homme

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, nous avons vu que la Communauté internationale avait d'abord adopté une approche purement individualiste en tentant de protéger le droit des minorités par le biais des droits de l'homme et, plus particulièrement, par le biais du droit à l'égalité et du droit à la non-discrimination. Cette protection étant insuffisante, elle a adopté, dans un deuxième temps, une approche toujours individualiste et basée sur les droits de l'homme, mais permettant d'accorder, en plus du droit à l'égalité et à la non-discrimination, des droits spécifiques aux personnes appartenant à ces minorités.

Plusieurs de ces droits spécifiques, octroyés de façon individuelle à des minoritaires, sont toutefois, de par leur nature, collectifs. Certains sont « à dimension collective », c'est-à-dire qu'ils ne peuvent véritablement se réaliser s'ils sont exercés par un seul individu. En d'autres termes, plusieurs individus doivent exercer collectivement ce genre de droit pour y donner un sens. Le droit des personnes appartenant aux minorités à l'enseignement dans leur langue dans des institutions de l'État en est un exemple. Cet enseignement ne pourra certainement pas être dispensé si une seule personne exerce ce droit. Ce n'est que si plusieurs individus manifestent cette volonté que la mise en œuvre de ce droit sera alors possible. En effet, comment peut-on imaginer, par exemple, qu'une « personne appartenant à une minorité » puisse recevoir un enseignement dans sa langue, sans prévoir également le droit à des établissements d'enseignement, ou du moins à des classes particulières, pour le groupe auquel elle appartient ? On ne peut pas prévoir des établissements pour des personnes prises individuellement, mais pour des groupes de personnes.

D'autres droits, octroyés individuellement aux minoritaires, demeureront cependant illusoires, même s'ils sont exercés collectivement par plusieurs individus, s'ils ne sont pas également accordés directement à leur groupe. Ce sera le cas lorsque les droits en cause nécessiteront, pour se réaliser, la prise en compte de la volonté du groupe, en tant que tel, et non le simple cumul de volontés individuelles. Le droit de gestion des écoles minoritaires accordé aux personnes appartenant à une minorité en est un exemple. Ce droit est complémentaire au droit à l'enseignement dans sa langue ou dans sa religion afin de rencontrer les besoins des bénéficiaires de l'enseignement, à savoir les minoritaires. Mais comment assurer que cet enseignement rencontre les besoins d'une personne appartenant à un groupe si on ne reconnaît pas à son groupe un certain droit de gestion sur ces établissements ? En d'autres termes, comment, comme le mentionne

Stéphane Pierré-Caps, peut-on « garantir à chacun le droit à recevoir un enseignement dans sa langue maternelle, si ce droit ne s'accompagne pas de la prise en considération de l'identité culturelle [du groupe] qui en est le support, surtout lorsque la communauté vit dans un État qui parle une autre langue et diffuse une autre culture[326] » ?

Comment peut-on accorder également à une « personne appartenant à une minorité », le droit de professer une religion ou d'être éduquée selon les préceptes de cette religion sans lui permettre, par ailleurs, d'établir, en collaboration avec les autres membres de son groupe, des institutions religieuses et éducatives au sein desquelles elle pourra réaliser ce droit ? Le seul droit individuel, sans droit collectif dans ce cas, ne sera pas suffisant pour permettre l'exercice de son culte. Ainsi, l'ajout de véritables « droits collectifs »[327], en complément des droits spécifiques accordés aux personnes appartenant aux minorités, demeure essentiel.

Nous ne prétendons pas que les deux approches mises de l'avant jusqu'à ce jour (droits individuels à l'égalité et à la non-discrimination et droits spécifiques aux personnes appartenant aux minorités) ne soient plus pertinentes, bien au contraire. Toutefois, nous sommes d'avis qu'une reconnaissance directe de droits collectifs, **en complément** des droits accordés par le biais des droits de l'homme, devrait être proclamée.

D'ailleurs, le libellé de certaines dispositions d'instruments régionaux et internationaux donne quelques indices en faveur de la reconnaissance complémentaire de droits collectifs à certains groupes dans des circonstances précises ***(a)***. Il n'y a pas de raison, à notre avis, pour ne pas retenir éventuellement cette approche dans tous les instruments relatifs aux minorités et pour ne pas l'étendre à tous les types de minorités. Au contraire, nous entendons démontrer que la reconnaissance de droits collectifs peut s'insérer dans le cadre d'un État libéral démocratique (***b***) et qu'il existe des moyens permettant de dépasser les difficultés liées à une telle reconnaissance (***c***). Il est clair cependant que les droits collectifs pourraient être différents selon les besoins dictés par les situations minoritaires dans lesquelles se retrouvent les groupes en cause et il importe de vérifier les possibilités offertes par les divers droits collectifs envisageables ***(d)***.

---

[326] S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 256.

[327] Notons que certains auteurs établissent une distinction entre les « group rights » et les « collective rights ». Les premiers renvoient à des droits accordés à des groupes en particulier et les seconds réfèrent à des droits accordés à des individus, mais qui ne peuvent s'exercer que par plusieurs individus ensemble. Voir à cet égard notamment : D. SANDERS, « Collective Rights », *Human Rights Quarterly*, 1991, vol. 13, p. 368-386 ainsi que N. LERNER, « Minorities vs

*a) Les indices formulés dans certains instruments régionaux et internationaux*

Des instruments adoptés dans le cadre africain ***(i)*** ainsi que ceux élaborés en ce qui concerne plus spécifiquement les autochtones ***(ii)*** ont expressément reconnu des droits collectifs dans certaines circonstances précises. Des dispositions incluses dans certains autres instruments internationaux et régionaux donnent par ailleurs quelques indices du désir de la Communauté internationale de reconnaître de tels droits collectifs dans d'autres circonstances en faisant référence à la nécessité de préserver l'identité des minorités ainsi que la diversité culturelle et le pluralisme au sein des États ***(iii)***.

i) Les instruments adoptés dans le cadre africain

La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*[328], élaborée par l'Organisation de l'unité africaine (remplacée par l'Union Africaine (UA) depuis peu[329]), couvre un plus grand nombre de droits que la *Convention européenne des droits de l'homme* ou que la *Convention américaine des droits de l'homme*. Elle prévoit des droits individuels et précise, elle aussi, sous l'angle des droits de l'homme, les principes d'égalité et de non-discrimination (article 2). L'article 17 reconnaît également la dimension collective des minorités désignées par la *Charte* comme les « Communautés » en conférant l'obligation aux États de « promouvoir et de protéger les valeurs traditionnelles des Communautés », mais n'octroie aucun droit collectif à celles-ci. Elle accorde cependant des droits collectifs aux « peuples », notamment le droit de jouir de la même dignité, le droit à l'égalité entre les peuples, le droit à l'existence, le droit à la libre disposition de leur richesse et de leurs ressources, le droit au développement économique, social et culturel, le droit à la paix et la sécurité et le droit à un environnement satisfaisant[330].

Cet instrument laisse donc apparaître une nouvelle approche : la reconnaissance directe de droit collectif en faveur des « peuples » en complément aux droits de l'homme. Cet instrument comporte toutefois de grandes lacunes. Tout d'abord, il emploie deux termes distincts, à savoir

---

Tyranny », *Israël Yearbook of Human Rights*, 1996, p. 75-85. Pour notre part, nous préférons parler de « droits collectifs » et de « droits à dimension collective » pour viser cette même distinction.

[328] *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Nairobi, Kenya, juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, texte en français sur le site: [http://www.amnistie.qc.ca/docs-refs/textes-internationaux/oua/charte-africaine-droits-homme-peuples.htm].

[329] L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a été remplacée par l'Union Africaine (UA) (proclamée officiellement en mars 2001) en vertu de *l'Acte constitutif de l'Union africaine* adopté à Lomé (Togo), le 11 juillet 2000, lequel a également abrogé la Charte de l'OUA de 1963. Cette organisation s'est officiellement éteinte le 9 juillet 2002 lors du Sommet de Durban. Pour plus de détails, voir le site de l'Union africaine, en ligne : [http://www.africa-union.org.]

[330] Voir les articles 19 à 24 de la *Charte africaine, précitée*, note 328.

« communauté » et « peuple » pour identifier des groupes et accorde des droits collectifs uniquement aux peuples. Par ailleurs, il ne définit pas clairement ces « peuples » qui peuvent bénéficier de droits collectifs ni même les « communautés » à l'égard desquelles l'État a des obligations. La *Charte africaine* ne traite d'ailleurs pas directement des minorités ou des personnes appartenant à des minorités, alors que la *Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA* avait pourtant appelé, dans sa *Déclaration concernant le Code de conduite régissant les relations inter-africaines* en 1994, à la « protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des peuples, y compris les minorités nationales, et à l'instauration de conditions favorables à la promotion de cette identité »[331].

Ce n'est pas sans raison que la *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples* a adopté une résolution en 1999 visant à créer un groupe de travail, composé de deux membres de la Commission et de plusieurs experts africains, pour examiner les notions de « peuples indigènes » et de « communautés » et pour étudier, entre autres, les implications qui en découlent en ce qui concerne les droits à la promotion et au développement culturel et de l'identité (art.22 de la *Charte*) et à l'autodétermination (art.20) prévus dans la *Charte*. Peu importe les résultats de cette étude, il reste qu'aucune disposition ne vise expressément les minorités dans la *Charte*. On peut toutefois envisager que les « groupes en situations minoritaires », tels que définis dans la présente thèse, vivant en Afrique pourraient éventuellement tenter de se prévaloir des droits collectifs qui y sont prévus.

Notons que les participants au Séminaire sur le Multiculturalisme en Afrique tenu à Garaborone, en février 2002, se sont félicités de la création d'un tel Groupe de travail sur les populations et communautés autochtones au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et qu'ils ont recommandé que ce Groupe élabore une Déclaration régionale sur les droits des peuples autochtones et des minorités[332]. Celle-ci n'a pas encore vu le jour, mais si cela devait être le cas, elle serait le premier instrument africain applicable spécifiquement à la fois aux minorités et aux peuples autochtones.

---

[331] Pour plus de détails voir notamment : Brochure n°6, «Droit des minorités d'après la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples», *in Le Guide des Nations Unies pour les minorités*, *op. cit.*, note 285.
[332] Pour plus de détails, voir: A. MOGWE DUTSHWANELO, *op. cit.*, note 96, p. 6, par. 28.

ii) Les instruments relatifs aux autochtones

La protection des personnes autochtones a été assurée jusqu'à la fin des années 80, tout comme en ce qui concerne les personnes appartenant aux minorités, tout d'abord par le seul article 27 du *Pacte,* puis par quelques instruments internationaux ne portant pas spécifiquement sur les autochtones, mais pouvant indirectement les intéresser, tels que la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[333] ou encore la *Convention relative aux droits de l'enfant*[334]. Les autochtones étaient alors considérés comme des «personnes appartenant à une minorité» puisque des autochtones vivant dans des États ayant ratifié le *Protocole facultatif* annexé au *Pacte* ont pu alléguer, à quelques reprises, cette disposition avec succès devant le Comité des droits de l'homme[335].

Cet article, comme on l'a déjà indiqué, demeure fidèle à la conception individualiste puisque les droits conférés ne le sont qu'« aux personnes appartenant à une minorité ». S'il prend en compte la nécessaire dimension collective de ces droits, cet article s'est vite avéré insuffisant pour répondre aux besoins des autochtones qui revendiquaient plus de droits et notamment des droits sur la terre et les ressources naturelles, des droits en matière de développement et d'environnement et ultimement un droit à l'autodétermination[336].

En 1971, la Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités a donc recommandé une étude particulière sur la discrimination à l'encontre des populations autochtones. Cette étude[337], effectuée par M. Martinez Cabo et déposée au début des années 80, mettait l'accent sur plusieurs problèmes touchant les droits fondamentaux des autochtones notamment dans les domaines de la santé, du logement et de l'éducation. Elle recommandait également plusieurs changements et mesures, dont la création d'un Groupe de travail qui pourrait se pencher sur les problèmes particuliers vécus par les populations autochtones.

---

[333] *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, précitée*, note 279.
[334] *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 25, p. 175-197.
[335] Notamment dans les affaires *Lovelace* c. *Canada, précitée*, note 7; *Kitock* c. *Suède, précitée*, note 7 ainsi que *Lubicon* c. *Canada, précitée*, note 93.
[336] Le Comité des droits de l'Homme a même estimé qu'il n'avait pas compétence pour répondre à la question de savoir si les autochtones pouvaient bénéficier du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes garanti par l'article 1 du *Pacte.*
[337] J. R. MARTINEZ COBO, *op. cit.*, note 72.

Ce Groupe de travail[338] sur les populations autochtones a finalement été créé en 1982 et c'est alors que l'on a pu déceler le désir grandissant de la Communauté internationale de développer un droit plus spécifique pour les autochtones. Tout comme le Groupe de travail sur les minorités, le Groupe de travail sur les populations autochtones ne possède aucun pouvoir contraignant. Il constitue simplement un forum qui réunit, une fois par année, des autochtones, des organisations non gouvernementales, des membres de groupes ou associations de défense des autochtones, des gouvernements et des institutions internationales pour discuter, sous la gouverne des cinq experts provenant de la Commission des droits de l'homme, de sujets de préoccupations qui intéressent les autochtones. Ce Groupe de travail s'est toutefois avéré très utile pour cerner les problématiques concernant plus particulièrement les autochtones et pour élaborer de nouvelles solutions à leurs problèmes. Il a d'ailleurs été le principal acteur dans le processus d'élaboration du *Projet de déclaration universelle sur les populations autochtones*[339] débuté en 1985.

C'est néanmoins plus particulièrement à la fin des années 80 que l'on a vu apparaître l'élaboration parallèle de **deux droits distincts** : **un droit des minorités** influencé par les récents événements en Europe (et dont nous avons traité au paragraphe 2 A) b) du présent chapitre) et **un droit des autochtones** influencé par les revendications qui se faisaient de plus en plus entendre dans les Amériques et dans le Pacifique[340] et dont on faisait écho, notamment au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones.

Outre les diverses études, séminaires d'experts et conférences organisés au sujet des autochtones au fil des ans depuis la fin des années 80[341], deux instruments internationaux portant

---

[338] La création de ce Groupe de travail a été proposée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités dans sa Résolution 2 (XXXIV) du 8 septembre 1981 que la Commission des droits de l'Homme a approuvé par sa Résolution 1982/19 du 10 mars 1982 et que le Conseil économique et social a entériné par sa Résolution 1982/34 du 7 mai 1982. Pour plus de détails au sujet de ce Groupe de travail sur les populations autochtones, voir notamment : La Fiche d'information n° 1 intitulée «Tour d'horizon sur les peuples autochtones et le système des Nations Unies», *in* HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AU DROIT DE L'HOMME, *Dossier d'information à l'usage des peuples autochtones sur les activités et des mécanismes de l'organisation des Nations Unies*, Genève, 2001, 12 Fiches d'information ainsi que la Fiche d'information n° 3 intitulée «Les organes des Nations Unies fondés sur la Charte et les populations autochtones», *in* HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AU DROIT DE L'HOMME, *Dossier d'information à l'usage des peuples autochtones sur les activités et les mécanismes de l'organisation des Nations Unies*, Genève, 2001, 12 Fiches d'information; toutes deux *in* [http://www.unhchr.ch/french/html/racism/00-indigenous/guide_fr.html].

[339] Il importe de préciser que ce processus a été mené par le Groupe de travail sur les populations autochtones en collaboration avec des représentants de gouvernements, de peuples autochtones et d'organisations internationales.

[340] Voir notamment: A. EIDE et E.I. DAES, *op. cit.*, note 66, p.6. ainsi que N. ROULAND, *loc. cit.*, note 95, p. 3.

[341] Notamment les études suivantes: E.I. DAES, *Étude sur la protection du patrimoine des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1994/31; E/CN.4/Sub.2/1995/25; E/CN.4/Sub.2/1996/21 et Corr.1.; E.I. DAES, *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/17 et Corr.1; E/CN.4/Sub.2/1998/15; E/CN.4/Sub.2/1999/18; E/CN.4/Sub.2/2000/25; E/CN.4/Sub.2/2001/21; H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83; M. ALFONSO-MARTINEZ, *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1992/32; E/CN.4/Sub.2/1995/27;

spécifiquement sur eux ont pu être élaborés : la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*[342] et le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*[343]. Au surplus, on peut mentionner qu'une *Instance permanente sur les questions autochtones* a vu le jour en 2000 en tant qu'organe consultatif relevant du Conseil économique et social[344] et qu'un rapporteur spécial sur les questions autochtones a été nommé en 2001[345].

C'est donc en 1989 que l'OIT a adopté la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*. Celle-ci résulte de la révision d'un instrument antérieur, la *Convention n° 107 concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants* dont l'orientation visait plutôt l'assimilation que l'octroi de véritables droits individuels ou collectifs.

Cette *Convention n° 169* accorde, quant à elle, non seulement des droits individuels, mais également des droits collectifs. En effet, elle accorde, d'une part, certains droits collectifs aux « peuples tribaux et indigènes » tels que le droit d'être consulté chaque fois que des mesures législatives ou administratives sont susceptibles de les toucher[346]; le droit de participer librement, à tous les niveaux, à la prise de décision relative aux politiques ou programmes qui les concernent[347]; le droit de décider de leurs propres priorités, de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement susceptibles de les toucher[348]; le droit de

---

E/CN.4/Sub.2/1996/23; E/CN.4/Sub.2/1999/20; E/CN.4/Sub.2/2003/92; E.I. DAES, *Preliminary Report on Indigenous People's Permanent Sovereignty over Natural Resources*, UN document, E/CN.4/Sub.4/2003/20. Par ailleurs, des réunions d'experts ont notamment eu lieu sur l'autodétermination des peuples autochtones en 1989 et sur les droits fonciers des peuples autochtones en 1996. Récemment, des séminaires ont également eu lieu notamment sur la question des traités (E/CN.4/2004/11) et sur la question des peuples autochtones et de l'administration de la justice (E/CN.4/2004/80/Add.4). Enfin, des Conférences mondiales ont traité de la question des droits des autochtones, notamment: la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en juin 1993, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet Planète Terre) tenue à Rio de Janeiro en 1992, la Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995, le Sommet social de 1996 et la Conférence mondiale contre le racisme tenue en 2001 à Durban en Afrique du Sud. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : Fiche d'information n° 1 intitulée «Tour d'horizon sur les peuples autochtones et le système des Nations Unies», *précitée,* note 338.

[342] *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70.

[343] *Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, précitée*, note 70.

[344] Cette instance a été créée par la Résolution E/RES/2000/22. Cette instance comprend 16 membres, dont huit sont nommés par les gouvernements et élus par le Conseil économique et social, et huit sont désignés par le président du Conseil après consultations avec les gouvernements qui, à leur tour, auront examiné les candidatures des intéressés avec les organisations des populations autochtones. Cette instance a pour mandat de traiter les questions autochtones dans le contexte du développement économique et social, de la culture, de l'environnement, de l'éducation, de la santé et des droits de l'homme. Pour plus de détails au sujet de cette instance, voir notamment : Fiche d'information n° 6 intitulée «L'Instance permanente sur les questions autochtones», *in Dossier d'information à l'usage des peuples autochtones sur les activités et les mécanismes de l'organisation des Nations Unies, op. cit.*, note 338.

[345] Ce rapporteur a été nommé par la Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/57 en date du 24 avril 2001, E/CN.4/RES/2001/57.

[346] Paragraphe 6a) de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.

[347] Paragraphe 6d) de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.

[348] Article 7 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.

conserver leurs coutumes[349]; le droit de coopérer au développement des programmes et services éducatifs pour répondre à leurs besoins[350]; le droit de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation[351]; ou encore, de façon générale, des droits relatifs à la propriété et à la possession des terres qu'ils occupent et des ressources naturelles[352] . D'autre part, la *Convention n° 169* accorde des droits individuels « aux membres desdits peuples », « aux personnes desdits peuples », « aux travailleurs appartenant à ces peuples » ou « aux enfants des peuples » tels que des droits à l'élimination des écarts socio-économiques[353], des droits en matière de recrutement et conditions d'emploi[354], des droits en matière de formation professionnelle[355], des droits en matière de santé[356], le droit à l'éducation et le droit à apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue[357], etc.

Cet instrument a donc l'avantage de laisser apparaître, tout comme le fait la *Charte africaine*, mais en allant encore plus loin dans l'énumération et la quantité des droits collectifs prévus, une nouvelle approche : la reconnaissance directe de droits collectifs en faveur de groupes en complément aux droits de l'homme. L'application de ces nombreux droits n'est toutefois pas nécessairement assurée étant donné que le libellé de la *Convention* laisse souvent place à appréciation par les États de son application, entre autres, lorsqu'elle utilise des termes tels que « en tant que besoin », « comme il conviendra », « si possible » ou « autant que possible ».

Cette *Convention* a également l'avantage d'être un instrument contraignant prévoyant un mécanisme de réclamation (limité, il est vrai, aux seuls travailleurs, mais ces derniers pourraient particulièrement appartenir à des peuples autochtones)[358]. Cet avantage est cependant minimisé par le fait que cette *Convention* a été signée, à ce jour, uniquement par quelques États.

Cette *Convention n° 169* ne répond pas, par ailleurs, à toutes les attentes des autochtones, notamment à celles relatives au droit à l'autodétermination qu'ils réclament. Si cette *Convention* offre une définition des groupes pouvant bénéficier de droits collectifs et les désigne de la même façon que les deux *Pactes*, à savoir en utilisant le terme « peuple », elle prend toutefois soin de

---

[349] Article 8 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[350] Paragraphe 27(1) de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[351] Paragraphe 27(3) de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[352] Articles 13 à 19 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[353] Paragraphe 2c) de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[354] Article 20 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[355] Article 21 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[356] Articles 24 et 25 de la *Convention n°169, précitée,* note 70.
[357] Articles 26 et 28 de la *Convention n° 169, précitée,* note 70.
[358] Article 24 de la *Constitution de l'OIT*, texte en français en ligne: [http://www.bravo.ilo.org/public/french/about/index.html].

préciser, à son paragraphe 1(3), que « l'emploi du terme « peuple » dans la présente *Convention* ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international ».

En 1994, un *Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*[359] a été élaboré au sein du Groupe de travail sur les autochtones, puis adopté par la Sous-Commission qui l'a transmis à la Commission des droits de l'homme pour examen. Cette dernière a alors créé, en 1995, son propre Groupe de travail sur le projet de déclaration[360] pour examiner cet instrument en vue de son adoption éventuelle.

Ce *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones* octroie également des droits individuels et des droits collectifs, mais va beaucoup plus loin que ne le fait la *Convention n°169* de l'OIT à cet égard. Cet instrument prévoit plus précisément le droit de préserver et de développer les caractéristiques culturelles des peuples autochtones et leur identité propre, la propriété et l'utilisation des terres traditionnelles et des ressources naturelles, la protection contre le génocide. Il accorde également des droits en matière de religion, de langue, d'éducation; le droit de participer à la vie politique, économique et sociale de la société; le droit à l'autodétermination; le droit à l'autonomie sur les affaires autochtones et l'obligation d'honorer les traités et les accords conclus avec les peuples autochtones. Cet instrument a également l'avantage de garantir des choix de procédures équitables et justes pour le règlement des différends entre peuples autochtones et gouvernements en suggérant notamment la médiation, la négociation et le contrôle international et régional du respect des droits de l'homme.

Cet instrument, s'il est adopté, ne sera toutefois pas contraignant puisqu'il s'agit d'une « déclaration », mais il pourrait avoir une grande force morale et ouvrir définitivement la voie à une nouvelle approche : celle de la reconnaissance directe de droits collectifs en faveur de groupes en complément des droits de l'homme. Cette nouvelle approche pourrait également être adoptée non seulement à l'égard des peuples autochtones, mais également à l'égard de tous les autres types de minorités puisque, comme nous l'avons déjà soutenu, nous sommes d'avis que les autochtones sont un type de minorité parmi d'autres.

---

[359] *Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précité*, note 70. Pour plus de détails au sujet de ce *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, voir notamment : Fiche d'information n° 5 intitulée «Le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones», *in Dossier d'information à l'usage des peuples autochtones sur les activités et les mécanismes de l'organisation des Nations Unies, op. cit.*, note 338.

[360] Ce Groupe de travail a été créé par la *Résolution 1995/32.*

iii) Les dispositions de certains autres instruments qui font référence à l'« identité des minorités », à la « diversité culturelle » et au « pluralisme »

Quelques dispositions de certains instruments internationaux ou régionaux, qui font référence directement aux minorités et à leur identité, semblent admettre la nécessité de reconnaître des droits collectifs en faveur de groupes en complément des droits de l'homme. Toutefois, leur portée se voit relativisée par les déclarations jointes à ceux-ci et par l'ambiguïté ou l'imprécision de leur libellé.

Mentionnons à cet égard le texte de l'article 1 de la *Convention-cadre*[361] qui laisse entrevoir qu'une véritable protection des minorités pourrait être envisagée, au-delà de la protection des droits individuels, en mentionnant distinctement la protection « des minorités » et celle « des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités ». Toutefois, cette hypothèse est tout de suite anéantie par la fin de la disposition qui précise que ces deux protections font « partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme », par la suite des articles qui ne font référence qu'aux « personnes appartenant à une minorité » et par le rapport explicatif de la *Convention-cadre* qui prend soin de préciser que « cette distinction et cette différence dans la formulation montrent clairement qu'aucun droit collectif des minorités nationales n'est envisagé ».

Mentionnons également certains documents élaborés à l'initiative de la Communauté européenne qui emploient un libellé qui laisse présager la nécessité de prévoir des droits collectifs, mais qui se contentent de déclarer cette nécessité sans prévoir un véritable catalogue de droits collectifs ou encore qui atténuent la portée de ce libellé en référant à d'autres documents qui accordent des droits uniquement aux personnes appartenant à une minorité.

C'est notamment le cas de la *Résolution KILLILEA sur les minorités linguistiques et culturelles*[362] qui précise que « la Communauté a également le devoir, dans ses relations avec les gouvernements de pays associés et de pays tiers, de mettre l'accent sur les droits des minorités » et qui « souligne une nouvelle fois la nécessité, pour les États membres, de reconnaître leurs minorités linguistiques », sans prévoir de véritable catalogue de droits collectifs. C'est le cas également de la *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe*

[361] *Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales*, *précitée*, note 70.

*orientale et en Union soviétique*[363] qui précise que le processus de reconnaissance de ces nouveaux États implique « la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités », mais qui ajoute que cette garantie doit être assurée « conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE », lesquels accordent des droits uniquement aux personnes appartenant à une minorité.

Comme on peut le constater, il y a certes une véritable réticence de la part des États à accorder des droits collectifs pour des raisons qui tiennent à l'intégrité de leur territoire et à leur souveraineté, mais l'ambivalence des textes démontre également que les États ne peuvent pas mettre complètement de côté la reconnaissance de tels droits. De toute façon, comme le mentionne Nicolas Levrat, « cette difficulté conceptuelle (...) ne change pourtant rien au fait que les minorités sont des communautés de personnes revendiquant la prise en compte de leurs intérêts collectifs spécifiques, et non une chimère juridique résultant d'un assemblage des intérêts individuels des personnes qui composent la minorité »[364].

Le meilleur indice de la volonté des États à reconnaître des droits collectifs aux minorités réside cependant dans les objectifs formulés non pas dans un, mais dans plusieurs instruments internationaux récents en faveur, d'une part, de la **préservation de *l'identité* et de la *culture* des minorités**[365] et, d'autre part, de la préservation de la **diversité culturelle mondiale**[366] et du **pluralisme au sein des États**[367].

---

[362] *Résolution KILLIKEA sur les minorités linguistiques et culturelles*, Parlement européen, 9 février 1994, *in A. FENET, G. KOUBI, I. SHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, op. cit.*, note 69, p. 411-415.

[363] *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Conseil des ministres, 16 décembre 1991, *in A. FENET, G. KOUBI, I CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, op. cit.*, note 69, p. 438-439.

[364] N. LEVRAT, «La protection des minorités dans les systèmes fédéraux», *RTDH*, 1997, p. 230.

[365] Voir notamment : l'article 1 de la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 28; le préambule de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, précitée,* note 70 ainsi que les paragraphes 32 et 33 du *Document de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE, précité,* note 288.

[366] Cet objectif a notamment été précisé dans la récente *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, précitée*, note 16. Celle-ci précise notamment, à l'article 1, que la « diversité culturelle constitue le patrimoine commun de l'humanité » et qu'elle « doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations futures ». Elle ajoute, à l'article 2, qu'« il est indispensable d'assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles à la fois plurielles, variées et dynamiques », que « des politiques favorisant l'inclusion et la participation de tous les citoyens sont garantes de la cohésion sociale, de la vitalité de la société civile et de la paix », que « le pluralisme culturel constitue la réponse politique au fait de la diversité culturel » et que « indissociable d'un cadre démocratique, le pluralisme culturel est propice aux échanges culturels et à l'épanouissement des capacités créatrices qui nourrissent la vie publique ». Elle confirme enfin, à l'article 3, que la diversité culturelle élargit les possibilités de choix offerts à chacun ».

[367] Voir notamment : la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, précitée*, note 16 ainsi que la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe, précitée*, note 289.

*- L'objectif de préservation de l'identité*

L'objectif de « préservation de l'identité et de la culture des minorités » est précisé plus particulièrement dans les textes de la *Déclaration des Nations Unies des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, de la *Convention-cadre européenne pour la protection des minorités* ainsi que dans le *Document de Copenhague de la CSCE*. Bien que les dispositions pertinentes de tous ces instruments internationaux ne confèrent pas expressément de droits collectifs aux minorités, elles reconnaissent l'importance de la minorité en tant que groupe en donnant clairement une « obligation » aux États d'assurer la préservation de l'identité de la « minorité », et non simplement celle de ses membres. Cette obligation vise donc la préservation de l'identité « collective » de la minorité.

La *Déclaration relative à la coopération culturelle internationale*, proclamée par les Nations Unies, accorde également une grande importance à cet objectif puisqu'elle précise que « toute culture, qui a un mérite et une valeur propres, doit être respectée et protégée et toute population a le droit et le devoir de développer sa propre culture car celle-ci fait partie du patrimoine commun de l'humanité[368] ». Bien que cette *Déclaration* ne fasse pas expressément référence aux « minorités », mais plutôt à toute « culture » et à toute « population », elle prévoit clairement et expressément un droit collectif qui pourrait bénéficier aux minorités, soit celui de développer sa propre culture.

*- L'objectif de préservation de la diversité culturelle et du pluralisme*

L'objectif de « préservation de la diversité culturelle et du pluralisme au sein des États », quant à lui, a été formulé plus particulièrement dans la récente *Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle.* La *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* reconnaît également, de façon claire, la nécessité d'assurer le pluralisme au sein des États en précisant « la contribution précieuse des minorités nationales à la vie de nos sociétés »[369]. Le Comité des droits de l'homme

---

[368] *Déclaration relative à la coopération culturelle internationale,* proclamée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa quatorzième session, le 4 novembre 1966, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 25. Notons que l'importance accordée à « toute » culture dans cette *Déclaration* a fait dire à certains que cela impliquait que les minorités puissent jouir, tout comme les majorités, de la possibilité de développer leurs propres cultures de façon collective. En effet, selon eux, on ne peut pas d'un côté permettre à la majorité de développer sa propre culture de façon collective et, d'un autre côté, permettre que les minorités ne jouissent de ce droit uniquement qu'à titre individuel. Le faire c'est contrevenir à cette déclaration et admettre que la culture de la minorité vaut moins que la culture de la majorité. Pour une opinion en ce sens, voir : K. KULCSAR, « La Convention européenne des droits de l'homme et les droits culturels », dans le cadre du 8e Colloque international sur la CEDH, *Ann. CEDH*, 1995, p.86.

[369] *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe, précitée*, note 289.

précise également plusieurs points importants sur le pluralisme dans son *Observation générale sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Il souligne notamment que « l'un ou l'autre des droits consacrés dans cet article - par exemple celui concernant la vie culturelle - peut consister en un mode de vie étroitement associé au territoire et à l'utilisation de ses ressources » et que « la protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble »[370].

Ainsi, les instruments internationaux reconnaissent la nécessité de préserver l'identité collective des minorités et celle d'assurer la diversité culturelle mondiale et le pluralisme au sein des États. La question qui se pose est de savoir comment ces objectifs peuvent être rencontrés. Peut-on préserver l'identité collective des minorités, la diversité culturelle et le pluralisme au sein de l'État par la seule reconnaissance de l'existence des minorités et par des mesures de protection individuelle ? Nous ne le croyons pas. Il semble que la reconnaissance directe de droits collectifs en complément des droits accordés par le biais des droits de l'homme constitue le corollaire indispensable pour permettre à la Communauté internationale de rencontrer les objectifs qu'elle s'est fixée et qu'elle a reconnus dans les instruments étudiés.

Il est vrai qu'une protection de cette identité collective pourra être assurée, en partie, par le biais de droits individuels applicables à tous et par le biais de droits individuels accordés plus spécifiquement aux membres appartenant à des minorités. Toutefois, cette protection ne sera bien souvent pas complète sans l'adoption de droits collectifs accordés au groupe. Quant à la préservation de la diversité culturelle et du pluralisme au sein de l'État, elle est étroitement liée à la préservation de l'identité des minorités de sorte que l'adoption de droits collectifs s'avère également nécessaire. Nous démontrerons, au prochain point, qu'il existe des arguments philosophiques et moraux en faveur de la reconnaissance de tels droits collectifs pour rencontrer les objectifs de « préservation de l'identité des minorités » et de « préservation de la diversité culturelle et du pluralisme au sein de l'État », mais également pour d'autres motifs.

[370] *Observation générale n° 23 (50) (art. 27), op. cit.*, note 279, paragraphes 3.2 et 9.

*b) Le fondement théorique à la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral démocratique*

La question de la reconnaissance de droits collectifs et de leur fondement théorique a été soulevée dans le cadre de nombreux débats menés par des philosophes, politicologues, juristes et sociologues. Les arguments soulevés dans ces débats en faveur ou contre une telle reconnaissance ont évolué[371], mais la préoccupation majeure demeure toujours la même : comment concilier la reconnaissance de droits collectifs avec les principes de libertés individuelles et d'égalité sur lesquels s'appuie le modèle d'État libéral démocratique ?

En fait, les États de tradition libérale visent essentiellement le respect des libertés individuelles et l'instauration d'une société juste. Le respect des libertés individuelles repose essentiellement sur l'importance qu'accorde le libéralisme politique à l'autonomie des individus et à leur liberté de choisir la façon dont ils mènent leur vie ou conçoivent le bien[372], alors que l'instauration d'une société juste passe par l'égalité de ces individus[373]. C'est donc à juste titre que Will Kymlicka soulignait que « le premier engagement d'une démocratie libérale vise le respect de

---

[371] Will Kymlicka a identifié essentiellement trois phases dans ces débats: 1) le débat opposant les «libéraux» ou «individualistes» aux «communautariens» ou «collectivistes» qui tournait autour du problème de la priorité à accorder aux individus ou aux communautés; 2) le débat sur la portée des droits minoritaires spéciaux à l'intérieur même de la théorie libérale qui posait la question de savoir si l'intérêt que les gens manifestent à l'égard de leur culture suffit à justifier un écart de la norme de la neutralité ethnoculturelle en complétant par des droits minoritaires les droits individuels partagés par tous; et 3) le débat sur la nature même de l'État libéral qui envisage les droits minoritaires non pas comme un écart de la neutralité ethnoculturelle, mais plutôt comme une réponse à la construction nationale entreprise par la majorité. Pour plus de détails, voir: W. KYMLICKA, «Le nouveau débat sur les droits des minorités», *in I. SCHULTE-TENCKHOFF , Altérité et Droit: contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2002, 416 pages, pp. 91-116 ainsi que 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, p. 141-169.

[372] Historiquement, le respect des droits et libertés individuels découle de la théorie du droit naturel et de la théorie du contrat social développé par Rousseau et Locke. La théorie du droit naturel considère l'homme comme «être spécifié par la raison et la liberté », elle veut que l'homme soit né libre et que les droits de l'homme soient inhérents à l'être humain et, par conséquent, antérieurs à toute société. La théorie du contrat social tient pour acquis que cette l'homme est prêt à accepter des limites à cette liberté en adhérant à une société, mais à la seule condition que ses droits fondamentaux, inhérents à la nature humaine, soient respectés. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : N.QOCH DIHN, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23; S. ABOU, « Fondements des politiques linguistiques », *in Langue et Droit, Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistiques comparé, sous la direction de P.PUPIER et J. WOEHRLING* , Éditions Wilson & Lafleur, 1989, 641 pages, p. 21-34; J. RIVERO, « Les droits de l'homme : Droits individuels ou droits collectifs ? », *in Les Droits de l'homme, Droits collectifs ou droits individuel, Actes du Colloque de Strasbourg, de 1979*, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'Institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, tome XXXII, Paris, 1980, 220 pages, pp. 17-25; ainsi que G. MAIRET, *Du contrat social ou Principes du droit politique et autres écrits autour du Contat social / Jean- Jacques Rousseau*, Librairie générale française, Paris, 1996, 224 pages.

[373] Notons que, dans sa théorie de la justice, John Rawls a développé deux principes essentiels à une société juste: 1) assurer l'accès maximum aux libertés individuelles et 2) favoriser l'égalité de tous et s'assurer que toute inégalité existante se traduise par une situation qui avantage les plus démunis. Ce deuxième principe donnera notamment des justifications pour la mise en place de mesures de discrimination positive. Voir : J. RAWLS, *A Theorie of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, traduit par C. AUDARD, *Théorie de la Justice*, Paris, Éditions du Seuil, 1987, 666 pages.

la liberté et de l'égalité des citoyens[374] ».

Pour assurer ce respect, les démocraties libérales ont adhéré à des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et ont adopté des constitutions qui protègent les droits civils et politiques fondamentaux de l'homme sur une base individuelle, indépendamment de leur appartenance à quelque groupe que ce soit. Ces droits visent notamment le droit à l'égalité, le droit de vote, le droit d'association, la liberté de religion et de conscience, la liberté d'expression, la liberté de presse, l'intégrité physique et psychologique, etc. Les démocraties libérales ont également manifesté la volonté de limiter le plus possible le pouvoir de l'État afin de laisser pleine liberté aux individus de choisir leur conception du bien et ont accepté de soumettre leurs interventions, lorsque cela est nécessaire, à l'approbation de la population[375]. C'est ainsi que les auteurs ont identifié deux caractéristiques principales du libéralisme[376] : 1) celle de la liberté individuelle et; 2) celle de la neutralité de l'État[377]. Ce sont ces deux caractéristiques qui sont constamment en cause dans les arguments invoqués pour conclure à l'impossibilité de reconnaître des droits collectifs, ou du moins, pour relever les difficultés liées à une telle reconnaissance dans le cadre d'un État libéral.

Le débat sur la reconnaissance de droits collectifs a été axé, jusqu'au milieu des années 80, sur les querelles entre « individualistes » et « collectivistes » et sur la priorité à accorder aux droits individuels ou aux droits des communautés. Essentiellement, plusieurs auteurs identifiés comme étant « libéraux » ou « individualistes »[378] soutenaient que l'individu devait toujours avoir préséance sur la communauté. Pour eux, la communauté ou le groupe culturel n'est là que pour être

---

[374] W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship : a Liberal Theorie 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. 57.

[375] La doctrine classifie toutefois trois degrés de libéralisme en fonction des politiques nationales que les États peuvent accepter d'adopter, c'est-à-dire en fonction du degré d'intervention que l'État est prêt à faire en ce qui concerne notamment la culture, l'éducation et l'identité nationale. Pour plus de détails sur ces trois types de libéralisme, voir : P.-Y. BONIN, *loc. cit.*, note 169.

[376] Il importe de préciser qu'il n'y a pas de définition universellement reconnue du «libéralisme» et que celui-ci est analysé de diverses façons par les auteurs. Comme le précise Pierre-Yves Bonin, *loc. cit.*, note 169, certains l'identifient à l'humanisme (Schklar), d'autres à la tolérance (Taylor), au raisonnable (Rawls) ou à l'autonomie (Kymlicka et Raz). Nous n'entrerons pas dans les détails sur ce sujet car ceci n'est pas nécessaire à notre démonstration. Ce qu'il importe de retenir, c'est que les deux caractéristiques que nous avons mentionnées (liberté individuelle et neutralité de l'État) semblent être largement acceptées par la majorité des auteurs pour définir le libéralisme.

[377] Voir notamment: B. MELKEVIK, *Réflexion sur la philosophie du droit, Les* Presses de l'Université Laval, Éditions L'Harmattan, Ste-Foy, 2000, 214 pages, p. 63-78. Dans cet ouvrage, l'auteur examine notamment ces deux paradigmes du libéralisme pour analyser comment se dessine, à partir de ces paradigmes, la façon libérale de penser les droits des autochtones. Voir également : P.Y. BONIN, *loc. cit.*, note 169 qui fait très bien ressortir ces deux caractéristiques du libéralisme.

[378] Notamment J. Narveson, et M. Hartney, tels qu'identifiés par W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités » *loc. cit.*, note 371, page 94-95, à la note 3 de l'article.

au service de l'individu et pour répondre à ses besoins. C'est l'individu qui est au centre de tout et qui est libre de faire des choix. Bien sûr, cet individu est situé dans un contexte culturel, social, historique, linguistique, religieux ou autre, mais il n'a aucun devoir envers ce contexte lorsqu'il fait un choix. Son intérêt peut donc clairement être différent de celui du groupe. Or, si des droits collectifs étaient accordés au groupe, ils risqueraient d'entrer en conflit avec les droits et libertés de l'individu. En conséquence, ces droits collectifs ne devraient tout simplement pas être reconnus. Will Kymlicka résume bien le point de vue des penseurs libéraux à ce sujet lorsqu'il indique que :

> « Pour les libéraux, les individus doivent être libres de décider comment ils comptent mener leur vie: ils accueillent donc favorablement l'affranchissement des individus de tout statut prescrit ou hérité. Dès lors l'individu l'emporte, du point de vue moral, sur la communauté, laquelle ne compte que dans la mesure où elle contribue au bien-être de ses membres. Si ceux-ci jugent qu'il n'est plus opportun de perpétuer les pratiques culturelles existantes, alors la communauté dans son ensemble n'a pas d'intérêt à conserver de telles pratiques (...) Ainsi, on voit dans les droits accordés aux minorités une dérogation périlleuse au principe voulant que l'individu l'emporte[379] ».

D'autres auteurs identifiés comme étant « communautariens » ou « collectivistes »[380], soutenaient, au contraire, que la communauté devait avoir préséance sur l'individu. Pour eux, le système libéral comporte des failles puisqu'il ne prend pas en compte le fait que tout individu s'insère nécessairement dans un contexte social, culturel ou autre qui façonne son identité. Il ne tient pas compte également du fait que tout individu hérite du mode de vie de sa communauté qui lui sert de référence pour définir le bien. Sans ce contexte culturel et cette référence identitaire offerts par le groupe, l'individu n'aurait pas la capacité de faire des choix. L'octroi de droits collectifs se justifie donc pour préserver l'identité et le mode de vie communautaire nécessaire à l'individu pour faire des choix. En conséquence, en cas de conflits, les droits collectifs devraient avoir préséance.

Par la suite, le débat s'est poursuivi au sein même de la théorie libérale. Il ne s'agissait plus d'établir une hiérarchie entre les droits individuels et les droits collectifs et de prétendre que les droits individuels devaient avoir préséance, mais de vérifier dans quelle mesure les droits collectifs pouvaient ou non se concilier avec les droits individuels et s'insérer dans le respect des principes libéraux de libertés individuelles et d'égalité.

---

[379] W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 93 et 95.
[380] Notamment : R. Garet, V. Van Dyke, D. Johnston, M. McDonald, F. Svensson et D. Karmis, tels qu'identifiés par W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 94-95, à la note 3.

Les auteurs favorables à la reconnaissance de droits collectifs dans un cadre libéral n'ont pas tous adopté la même approche pour répondre à cette question. Lorsqu'ils ont suivi une même approche, ils n'ont pas tous utilisé exactement non plus les mêmes arguments[381]. L'examen et la critique de toutes les théories développées par les différents auteurs pour démontrer le fondement philosophique ou théorique de la reconnaissance de droits collectifs pourraient constituer une thèse en soi. Aussi, nous n'avons pas l'ambition d'effectuer ici une telle analyse.

Nous entendons cependant démontrer que la reconnaissance de droits collectifs peut s'insérer dans le cadre d'un État libéral démocratique attaché à la protection des droits individuels[382]. Pour faire cette démonstration, nous examinerons principalement la théorie développée par le philosophe Will Kymlicka[383], dont les recherches sur la question constituent une référence presque incontournable pour bons nombre d'auteurs, en tenant compte des principales critiques formulées à son égard (i) et nous tenterons d'identifier les justifications qui nous semblent les plus significatives à la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral (ii).

---

[381] À titre d'exemple, en ce qui concerne plus particulièrement les droits de nature linguistique accordés à des communautés minoritaires, il semble que quatre principaux fondements sont allégués, individuellement ou de façon cumulative, par les auteurs pour justifier la reconnaissance de ces droits collectifs. Pierre Foucher résume ces quatre fondements en faisant référence à : 1) *l'identité* (les droits collectifs de nature linguistique contribuent à préserver l'identité des individus car « la langue est constitutive de l'identité humaine »); 2) *l'égalité* (les droits collectifs garantissent « un accès égal à la liberté de faire ses propres choix »); 3) *l'histoire* et; 4) *l'écologie* ou la diversité (les droits collectifs contribuent à préserver la diversité qui est « bonne pour l'humanité » puisque les « groupes enrichissent le patrimoine de l'humanité et favorisent le maintien d'un très grand nombre d'options de vie pour l'espèce humaine »). Pour plus de détails, voir 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, plus particulièrement aux pages 45 à 50.

[382] Notons que la question pourrait se poser également dans le contexte d'États socialistes. Toutefois, compte tenu de la tendance libérale actuelle que nous observons sur le plan international, nous avons choisi de nous attarder à cette problématique du fondement théorique à la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre plus particulièrement de sociétés libérales démocratiques.

[383] Cette thèse, développée par Will Kymlicka, se retrouve notamment dans ses ouvrages suivants : W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374 et W. KYMLICKA, *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, 2000, 383 pages ainsi que dans de nombreux articles de doctrine qu'il a écrit au fil des ans. Il importe de préciser que Kymlicka a été l'un des premiers auteurs à examiner la question de la reconnaissance de droits collectifs de manière à ce qu'ils puissent se concilier avec les droits individuels, les recherches précédentes portant plutôt, comme nous l'avons déjà mentionné, sur l'établissement d'une hiérarchie entre les droits individuels et les droits collectifs. Aujourd'hui, une grande majorité de penseurs libéraux adhèrent, du moins en partie, à la thèse de Kymlicka ou tente d'examiner la question de la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral.

i) La théorie développée par Will Kymlicka et les principales critiques formulées à son égard

La théorie développée par Will Kymlicka justifie l'octroi de certains droits collectifs dans le cadre d'un État libéral en mettant principalement l'accent sur trois points : 1) le fait que les droits collectifs non seulement n'entrent pas en conflit avec les droits individuels, mais renforcent ces droits; 2) le fait que les droits collectifs contribuent à promouvoir l'égalité et la justice entre les groupes et; 3) le fait que les droits collectifs constituent une réponse à la « construction nationale » entreprise par la majorité. Notons que Will Kymlicka a également examiné deux autres arguments (les traités historiques[384] et la diversité culturelle[385]), mais a conclu que ces derniers n'étaient pas suffisants, à eux seuls, pour justifier l'adoption de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral.

Pour faire la démonstration de sa théorie, Will Kymlicka s'est d'abord posé la question de savoir « si l'intérêt que les gens manifestent à l'égard de leur culture et de leur identité suffisait à justifier un écart de la norme de neutralité ethnoculturelle en complétant par des droits minoritaires les droits individuels partagés par tous[386] ». Cette question était nécessaire car l'octroi de droits collectifs à un groupe en particulier, en dictant une conception particulière du bien (soit celle de sa communauté ou de son groupe) en ce qui concerne par exemple la langue, la culture, les coutumes, la religion, etc., risquerait de restreindre le libre choix de l'individu[387]. En réponse à cette

---

[384] Selon Kymlicka, l'argument historique pourrait très bien justifier l'octroi de droits collectifs dans certaines circonstances au même titre que l'argument d'égalité libérale. Toutefois, cet argument pourrait également ne pas être utile si les termes des accords historiques étaient devenus, dans les faits, inéquitables avec le temps. En effet, les accords historiques permettent de déceler dans quels termes et à quelles conditions des groupes majoritaires et minoritaires sont devenus partenaires et ces accords doivent être respectés par ceux qui y ont adhéré. Dans la mesure où ces accords visent le respect des appartenances culturelles distinctes des différents groupes nationaux ou autres, ils pourraient bien justifier l'octroi de droits collectifs dans un État donné. Cependant, si les termes de ces accords devenaient inéquitables avec le temps, il faudrait alors examiner la situation et déterminer ce qui est nécessaire pour assurer la justice entre les groupes. Ceci revient à vérifier la justification de droits collectifs sur la base de l'égalité libérale. En conséquence, Kymlicka soutient que l'argument historique ne pourra justifier seul des droits collectifs, mais qu'il pourrait aider à corroborer l'argument d'égalité. Pour plus de détails, voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 169-175.

[385] Quant à l'argument de la diversité culturelle, Kymlicka la rejette pour justifier l'octroi de droits collectifs. Bien qu'il reconnaisse la valeur de la diversité culturelle en ce qu'elle rend le monde plus intéressant et offre à l'individu un contexte de choix encore plus riche, il est d'avis que cette diversité peut être assurée par des moyens autres que les droits collectifs. Il admet que cet argument a l'avantage de faire valoir les droits collectifs sous l'angle des «intérêts» qu'elle offre à la société dans son ensemble, y compris à la majorité, plutôt que sous l'angle d'une «obligation» dictée par la justice, mais il prétend que cela n'est pas suffisant. À son avis, les avantages de la diversité sont peu perceptibles pour la majorité par rapport aux sacrifices qu'elle entraîne pour elle. Il croit que la majorité est prête à faire des sacrifices en octroyant des droits collectifs uniquement si cela est dicté par la justice et en conclut que seul l'argument de l'égalité peut véritablement justifier l'octroi de droits collectifs. Pour plus de détails, voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 176-179.

[386] W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 115.

[387] Ce risque a notamment été soulevé, mais rejeté, par M. McDonald dans l'un de ses articles, au motif que, de toute façon, plusieurs conceptions du bien incompaibles peuvent être avancées par les individus et que rien ne suppose que des limites naturelles pourraient s'imposer entre ces concepts incompatibles. Pour plus de détails, voir : M. MCDONALD, « TheForest 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, plus particulièrement aux pages 253 et

préoccupation, Kymlicka a tenté de démontrer que l'octroi de droits collectifs visant à protéger l'appartenance culturelle pouvait être perçu, au contraire, comme offrant un « contexte de choix signifiant » aux individus et qu'il pouvait se justifier au nom de l'égalité libérale. Il a précisé sa pensée en envisageant les droits collectifs non plus comme un écart de la norme de neutralité, mais comme une « réponse à la construction nationale entreprise par la majorité ».

*- L'importance de l'appartenance culturelle*

Dans les premiers stades de sa réflexion, Kymlicka fait un lien entre la liberté et la culture. Il rappelle tout d'abord que la liberté suppose non seulement que l'individu soit libre de mener sa vie conformément à ses croyances sur le plan des valeurs et conformément à sa propre conception du bien, mais que l'individu puisse également remettre en question ces croyances et les changer. Afin de prendre conscience des différentes conceptions possibles de la vie ou du bien, afin de comprendre la valeur d'une croyance ou d'une pratique, mais aussi afin d'évaluer intelligemment ces conceptions, les individus doivent disposer de moyens et ceux-ci se retrouvent, selon Kymlicka, dans un accès à une « culture sociétale » dont les individus peuvent se prévaloir, c'est-à-dire dans un accès à leur propre « culture sociétale[388] ».

En fait, Kymlicka prétend que « pour que des choix individuels chargés de sens soient possibles, il ne suffit pas que les individus aient accès à l'information, possèdent la capacité d'exercer leur réflexion et disposent de la liberté d'expression et d'association. Il faut aussi qu'ils aient accès à une culture sociétale[389] » Pour Kymlicka, la culture[390] a une valeur pour les individus non pas en raison de son contenu, mais parce que c'est par son intermédiaire et par le sens ou l'interprétation que donne cette culture à certaines croyances ou pratiques qu'ils ont accès à des options « signifiantes » et qu'ils peuvent exercer un libre choix. Selon lui, le sens qu'une action

---

254.

[388] W. Kymlicka définit cette «culture sociétale» comme étant «une culture qui offre à ses membres des modes de vie, porteurs de sens, qui modulent l'ensemble des activités humaines, au niveau de la société, de l'éducation, de la religion, des loisirs et de la vie économique, dans les sphères publique et privée. (...)». Il ajoute que ces cultures sont «sociétales» parce qu'«elles ne renvoient pas simplement à une mémoire ou à des valeurs partagées, mais comprennent en outre des institutions et des pratiques communes». Voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p.115. Dans un article publié plus tard, il a précisé sa pensée à ce sujet. Par le terme «culture sociétale», il entend «une culture ancrée territorialement, qui privilégie une langue commune utilisée dans un large éventail d'institutions touchant, à la fois, la sphère publique et la sphère privée (école, médias), justice, économie, administration, etc.». Puis, il ajoute qu'il emploie le terme «culture *sociétale* pour souligner le partage d'une langue et d'institutions communes, plutôt qu'une communauté de croyances religieuses, coutumes familiales ou modes de vie». Voir: W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p.102.

[389] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 123-125.

[390] Il importe de préciser cependant que Kymlicka définit la culture uniquement par la langue et l'histoire. Voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 34 et 115.

peut avoir ou non pour un individu dépend de la façon dont sa langue lui donne accès à la raison d'être de cette action et la façon dont sa langue lui présente ces activités est déterminée par son histoire, ses traditions et ses conventions[391].

Il insiste par la suite, et en cela il confirme l'opinion de divers penseurs libéraux[392], sur l'importance qu'accordent les individus à leur propre culture notamment parce qu'elle rend possible des choix individuels dotés de sens pour eux, mais aussi parce qu'elle contribue à forger leur identité[393]. En fait, l'autonomie de l'individu serait intimement liée « à l'accès à sa culture, au fleurissement et à la vitalité de cette culture et au respect que d'autres lui témoignent[394] ». Kymlicka considère donc l'appartenance culturelle comme un bien premier, comme « quelque chose auquel l'individu a raisonnablement droit[395] ». Bien sûr, l'individu est libre d'apprécier les possibilités offertes par d'autres cultures, de ne pas partager les mêmes valeurs morales ou mode de vie que les autres membres de son groupe, voire d'abandonner sa propre culture, mais il reste qu'en général l'individu accorde de l'importance à sa propre culture[396]. Aussi, si la liberté de choix et l'identité d'un individu sont liées à son appartenance à une culture sociétale, il conclut qu'il faut protéger cette « culture sociétale » afin qu'elle puisse pleinement jouer son rôle d'offrir à l'individu un « contexte de choix signifiant » pour lui. Dans le cas d'un État à l'intérieur duquel coexistent plusieurs cultures sociétales, cela pourrait vouloir dire de protéger non seulement l'appartenance à la culture sociétale majoritaire, mais également à la culture sociétale minoritaire afin que les membres de chacune des cultures sociétales puissent avoir accès à un « contexte de choix

---

[391] W.KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 123 à 125.

[392] Notamment l'opinion de Raz dans J. RAZ, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1986, 435 pages. Pour plus de détails, voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p.125-138 ainsi que W. KYMLICKA, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989, 280 pages.

[393] Charles Taylor semble également donner de l'importance aux « autres donneurs de sens » pour forger l'identité individuel lorsqu'il prétend que l'identité d'un individu « dépend vitalement de ses relations dialogique avec les autres » sur les aspects de l'identité qu'il partage avec eux. Pour plus de détails, voir : C. TAYLOR, *Multiculturalisme, Différence et démocratie*, traduit de l'américain par D.-A. Canal, Edtion Flammarion, 1997, 144 pages, plus particulièrement aux pages 18, et 50 à 52. Dans le même sens, James Tully prétend qu' « une identité pratique est toujours relationnelle et intersubjective à deux niveaux. Elle s'acquiert et se maintient dans le cadre de relations dialogiques avec ceux qui la partagent et avec ceux qui ne se reconnaissent pas en elle ». Pour plus de détails, voir : J. TULLY, « Une étude de la politique de l'identité », *in* W. KYMLICKA et S. MESURE, *op. cit.*, note 371, p. 193-218, plus particulièrement à la page 197.

[394] W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc.cit*, note 371, p. 98.

[395] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 128.

[396] En fait, l'appartenance à une culture sociétale offre à l'individu un «contexte de choix signifiant» pour lui, sans limiter sa capacité à réexaminer et à faire évoluer ses valeurs ou croyances particulières. Il importe de préciser que le point de vue de Kymlicka sur l'importance de l'attachement culturel pour l'individu est bien libéral. À la différence des communautariens ou collectivistes qui accordent également une très grande importance à cet attachement pour trouver une conception commune du bien, Kymlicka incorpore la dimension identitaire uniquement pour offrir à l'individu un contexte de choix. Il laisse la capacité à l'individu de se distancer des valeurs morales et des modes de vie traditionnels pour en apprécier la valeur. Pour plus de détails, voir notamment: W.KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 136 et 137; ainsi que Y.M.DONDERS, « Towards a Right to Cultural Identity ? », *Intersentia, School of Human Right Research Series*, Volume 15, Antwerpen, Oxford, New-York, 2002, 404 pages, p. 51-53.

signifiant » pour eux.

Bien que plusieurs auteurs reconnaissent l'importance de la culture pour offrir un « contexte de choix aux individus » et pour forger leur identité, certains relèvent toutefois une difficulté dans le raisonnement de Kymlicka sur l'adhésion culturelle. Pour eux, cette démonstration tient pour acquis qu'un individu est attaché à une seule culture et ne tient pas compte d'une réalité qui est de plus en plus présente aujourd'hui, à savoir l'existence d'individus qui se réclament d'identités multiples et qui peuvent également modifier, suivant les circonstances et à différents moments de leur vie, leurs préférences à l'égard de leurs diverses allégeances[397]. Nous sommes également de cet avis. L'appartenance à une culture sociétale ne devrait pas être considérée comme un bien premier, mais plutôt comme un bien qui occupe « une certaine place » dans le palmarès d'allégeance d'un individu qui lui offre, au même titre que d'autres allégeances, un « contexte de choix signifiant » et forge son identité. Cela dit, l'appartenance à une culture sociétale, qu'elle soit conçue comme un « bien premier » ou comme un « bien qui occupe une certaine place dans l'allégeance d'un individu », mérite d'être protégée afin qu'elle puisse pleinement jouer son rôle d'offrir à l'individu un « contexte de choix signifiant » pour lui. Mais doit-on protéger toutes les cultures sociétales, y compris celles des minorités ? Pour quelles raisons ? Et si oui, de quelle façon doit-on le faire ? Par l'octroi de droits collectifs ?

Plusieurs penseurs libéraux sont d'avis que l'identité culturelle des minorités peut être protégée sans le recours aux droits collectifs. Pour eux, il revient aux individus de décider s'ils veulent ou non maintenir leur culture. Si les membres d'une culture sont suffisamment attachés à leur culture, ils s'assureront qu'elle survive[398]. Par ailleurs, d'autres ajoutent que les droits individuels, et notamment le droit à l'égalité (sans distinction fondée sur l'origine ethnique) et la

---

[397] Voir notamment M. SEYMOUR, « L'individualisme moral contre les droits collectifs des peuples », *Cahier virtuel de l'Université de Montréal*, *in* site [http://pages.infinit.net/mseymour/fr-frame/f_cahiers.html], 1-27, p. 17; ainsi que J. WALDRON, « Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative» *in* W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 299, p. 93-121. Voir également en ce qui concerne cette réalité de plus en plus présente de l'existence d'individus qui se réclament d'identités multiples et en ce qui concerne les conséquences qui en découlent : J. TULLY, *loc. cit.*, note 393, p. 195. Il ne faut pas oublier également que des groupes peuvent être composés d'individus qui ont des allégeances entrecoupés. Ainsi, un groupe minoritaire dont tous les membres parlent une langue minoritaire en particulier peut comprendre, en son sein, des membres de minorités autochtones, des membres de minorités religieuses, des immigrants, etc. Ainsi, les groupes minoritaires ne sont pas toujours homogènes. Des minorités peuvent se retrouver au sein même d'une minorité sous certains aspects. Certains auteurs les désignent comme les « minorités internes ». Pour plus de détails sur cette problématique, voir notamment : 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 ainsi que J. TULLY, *loc. cit.*, note 393, p. 195.

[398] C'est notamment la thèse défendue par Jürgen Habermas et P. Parek à laquelle Y.M. Donders fait référence dans son ouvrage. Voir : Y.M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p. 51.

liberté d'association, sont suffisants pour assurer la préservation d'une culture[399]. En d'autres termes, ils préfèrent que l'État reste neutre et qu'il laisser jouer le « marché culturel ». La majorité des penseurs libéraux sont toutefois prêts à faire une exception et à prévoir des mesures de discrimination positive à l'égard des minorités sur une base temporaire, le temps de remédier aux injustices subies et aux discriminations historiques de certains individus en raison notamment de leur origine, le tout afin d'assurer une égalité réelle entre les individus. Ils ne sont cependant pas tous prêts à faire une différenciation permanente en octroyant des droits collectifs aux minorités au motif qu'ils pourraient diminuer l'attention qui doit être accordée aux droits individuels[400]. Kymlicka n'est pas de cet avis et prétend que l'adoption de certains droits collectifs pour protéger les cultures des minorités dans le cadre d'un État libéral se justifie au nom de l'égalité libérale et ajoute à sa démonstration deux autres arguments complémentaires basés sur des accords historiques et sur la valeur de la diversité.

*- L'égalité libérale*

Selon Kymlicka, l'État n'est jamais neutre et fait toujours implicitement la promotion de certaines identités culturelles (la plupart du temps, celle de la majorité) et ceci porte nécessairement préjudice à d'autres identités. Will Kymlicka prétend que la justice (et l'on comprend de son analyse qu'il réfère à la justice sociale) exige, dans certains cas, que l'appartenance à une culture sociétale des minorités soit protégée par certains droits collectifs au même titre que l'appartenance à une culture sociétale majoritaire. Les droits collectifs doivent alors permettre, au même titre que les mesures de discrimination positive, de rétablir des injustices que subissent les membres des minorités, dans les faits, en raison de leur appartenance culturelle. Alors que les mesures de discrimination positive visent à rétablir des injustices causées par le fait que les individus sont traités sur un même pied d'égalité, les droits collectifs attribués aux minorités visent à rétablir des injustices causées par le fait que la « vie politique comprend inévitablement une dimension nationale qui favorise profondément les membres des nations majoritaires[401] ».

Comme ces droits spécifiques doivent être justes en ce sens qu'ils ne doivent pas privilégier certains groupes pour ensuite porter préjudice à d'autres, Will Kymlicka prétend que les droits

---

[399] C'est notamment la thèse défendue par Chandran Kukathas et à laquelle Y.M. Donders fait référence dans son ouvrage. Voir : Y.M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p. 55.
[400] C'est notamment la thèse développée par Hartney et Walzer à laquelle Y.M. Donders fait référence dans son ouvrage. Voir : Y.M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p. 56.
[401] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 274.

collectifs seront compatibles avec les principes libéraux dans la mesure où ils ne dépasseront pas les limites qu'il désigne comme étant celles de la « tolérance libérale ». Pour respecter ces limites, les droits collectifs ne devront pas permettre à un groupe de dominer un autre groupe ni d'opprimer ses membres en violant ses droits et libertés fondamentaux. Ainsi, ce ne sont pas tous les droits collectifs qui pourraient être octroyés, dans le cadre d'un État libéral, pour protéger l'appartenance à une culture sociétale. Pour faire sa démonstration, Kymlicka établit une distinction entre les mesures de « contraintes internes » et les mesures de « protections externes ».

Les « contraintes internes » sont des mesures qui visent à « protéger le groupe contre les effets déstabilisateurs de la dissidence interne[402] ». Kymlicka donne l'exemple de minorités religieuses qui cherchent à imposer à leurs membres des pratiques culturelles et traditionnelles, tels que l'excision ou l'arrangement de mariage ou encore de groupes qui réclament le droit de retirer leurs enfants des écoles afin d'éviter que les membres quittent le groupe[403]. Les « protections externes » sont des mesures qui visent à protéger les groupes contre les effets de décisions prises par un groupe extérieur[404]. Elles visent à résister aux pouvoirs économiques ou politiques que la société majoritaire exerce sur le groupe afin de s'assurer que les ressources et les institutions dont la minorité dépend ne soient pas tributaires des décisions de la majorité. Kymlicka donne l'exemple de l'instauration de réserves autochtones, lesquelles offrent une protection contre le pouvoir économique et politique qui permet à la société dans son ensemble d'acheter ou d'exproprier des terres autochtones.

Pour Kymlicka, tous les droits collectifs qui visent à permettre à un groupe d'imposer des « contraintes internes » ne peuvent se justifier dans le cadre d'un État libéral puisqu'ils peuvent opprimer les individus en limitant leurs droits et libertés fondamentaux. Les droits collectifs qui visent à offrir une « protection externe » peuvent, quant à eux, se justifier dans le cadre d'un État libéral, dans la mesure où ils favorisent la justice entre les groupes et non une domination d'un groupe sur un autre, puisqu'ils ne s'opposent pas à la liberté individuelle et ne risquent pas d'opprimer des individus ni de placer l'individu en dessous des groupes. Ces droits collectifs qui visent une « protection externe » n'ont rien à voir avec la primauté de l'individu ou du groupe. Ils sont plutôt fondés sur l'hypothèse selon laquelle la justice entre les groupes exige que leurs membres respectifs se voient accorder des droits différents[405].

---

[402] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 59.
[403] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 67.
[404] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 59.
[405] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 75.

Certains auteurs estiment que cette distinction entre « contraintes internes » et « protections externes » soulève des difficultés. Pour eux, toutes les protections externes sont en même temps des restrictions internes. Michel Seymour donne l'exemple de la *Charte de la langue française* au Québec[406]. Sous certains aspects, les mesures contenues dans cette *Charte* peuvent être considérées comme des mesures de protection externe puisqu'elles visent à prémunir la collectivité francophone du Québec contre l'envahissement de l'anglais dans un contexte nord-américain. Toutefois, certaines mesures contenues dans cette même *Charte* peuvent être considérées comme des restrictions internes, alors qu'elles prévoient notamment l'obligation pour tous les enfants de fréquenter une école française à moins d'appartenir à la communauté anglo-québécoise. Elle contient donc une restriction interne pour les membres de la communauté francophone. Ainsi, on ne devrait pas faire une distinction entre les restrictions internes et les protections externes, mais examiner le caractère raisonnable de ces mesures dans une société libre et démocratique.

Nous sommes également de cet avis. C'est plutôt les mesures « à caractère anti-libéral » que les droits collectifs ne devraient pas permettre d'adopter. Lorsque Kymlicka indique que « les droits des minorités ne doivent pas donner à un groupe les moyens d'en dominer un autre » et qu'ils « ne doivent pas permettre à un groupe d'opprimer ses propres membres[407] », c'est précisément à ce contenu anti-libéral auquel il fait référence. Il est clair que nous ne pouvons jamais prédire comment exactement un droit collectif, comme par exemple un droit à l'autonomie, sera utilisé par un groupe ni prévoir les mesures à caractère anti-libéral que ce droit collectif permettra au groupe d'adopter. En conséquence, l'octroi de droits collectifs devrait, à notre avis, être accompagné de balises ou de limites puisées dans la théorie de la « tolérance libérale » ainsi que des moyens de contrôle efficaces dans le cas où ces limites seraient dépassées. Ainsi, pour respecter les limites de la tolérance libérale, le droit à l'autonomie locale accordé à un groupe ne devrait jamais être utilisé pour opprimer les membres du groupe et ceux-ci devraient pouvoir bénéficier de recours pour faire annuler les mesures qui entraîneraient de telles conséquences.

Dans la poursuite de son raisonnement, Kymlicka précise que trois formes de droits collectifs peuvent être utilisées dans le but d'offrir à un groupe une « protection externe », soit: les droits relatifs à l'autonomie gouvernementale, les droits polyethniques et les droits de

---

[406] M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 16. Voir également le texte de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11
[407] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 275.

représentation spéciale[408]. Chacune de ces trois formes de droits permet de « diminuer la vulnérabilité des groupes minoritaires relativement aux pressions économiques et aux décisions politiques prises par la société dans son ensemble[409] ». Will Kymlicka considère les droits à l'autonomie[410] essentiellement dans leur acception territoriale. En effet, ces droits impliquent, selon lui, le transfert de pouvoirs à une entité politique contrôlée par une majorité de membres d'une minorité qui se trouvent concentrés sur un territoire délimité qui correspond le plus souvent à leur terre natale ou à leur territoire historique. Ce genre de droits n'est pas considéré comme des mesures temporaires visant à éliminer une injustice, mais comme des droits permanents. Les droits polyethniques[411] sont, quant à eux, définis par Kymlicka comme des mesures visant à permettre l'exercice de pratiques culturelles et leur soutien par des fonds publics. Ils ont pour but de permettre aux minorités « d'exprimer leur particularité et leur fierté culturelle sans que cela ne diminue leur chance de succès au sein des institutions économiques et politiques de la société [412]» et en cela, favorise l'intégration. Enfin, les droits de représentations spéciaux[413] se traduisent, selon Kymlicka, par l'adoption de mécanismes électoraux (représentation proportionnelle, sièges réservés, etc.) qui permettent « de corriger des déséquilibres induits par le système lui-même ou d'abattre les barrières qui empêchent que les points de vue et les intérêts des groupes soient effectivement représentés[414] ». Ils peuvent être envisagés comme une forme de discrimination positive lorsque des discriminations systémiques ont été constatées et alors être considérés comme temporaires, mais ils peuvent également être comprises comme un corollaire à l'autonomie gouvernementale et être considérés plus comme des mesures permanentes[415].

Finalement, Kymlicka clôt son analyse de la justification des droits collectifs sur la base de l'égalité libérale en soutenant que la forme que prendront les droits collectifs qui visent à offrir une « protection externe » dépendra essentiellement de deux aspects : 1) le désir plus ou moins élevé de la minorité de vivre dans sa propre culture sociétale ou de s'intégrer; et 2) le groupe en cause. En ce qui concerne ce dernier point, il établit une distinction entre deux types de minorités : les groupes nationaux et les groupes ethniques. Les groupes nationaux (qu'il identifie en fonction de leurs liens historiques avec l'État et parmi lesquels il inclut les populations autochtones) peuvent choisir de

---

[408] D'autres formes pourraient, à notre avis, être ajoutées à cette liste et nous en discuterons plus longuement lorsque nous traiterons des différents droits collectifs envisageables. Voir : *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) d) de la présente thèse.
[409] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 62.
[410] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 49 à 51.
[411] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 51 et 52.
[412] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 52.
[413] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 52 à 54.
[414] W. KYMLICKA, *op.cit*, note 374, p. 53.
[415] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 203 et suivantes.

s'intégrer ou de vivre dans leur propre culture (en cherchant à faire reconnaître certains droits et pouvoirs d'autonomie). Les groupes ethniques (qu'il assimile aux immigrants) ont, selon lui, nécessairement renoncé à leur culture en acceptant de vivre dans la société d'accueil et désirent donc s'intégrer. Kymlicka admet cependant que la distinction entre les revendications et besoins des différents groupes ne sera pas toujours facile à faire et que l'on devra souvent procéder au cas par cas[416].

En ce qui concerne les groupes nationaux qui ont le désir de vivre dans leur propre culture sociétale, Kymlicka constate que leur viabilité peut être mise à mal par des décisions politiques ou économiques prises par le groupe majoritaire. Selon lui, la justice entre les groupes exige que les groupes nationaux aient une **chance égale de se maintenir en tant que culture distincte**. Cette justice n'exige pas que l'on protège le contenu de la culture du groupe ni le choix du groupe sur le développement de cette culture. Elle n'exige pas non plus que l'on accorde les mêmes droits à tous les groupes nationaux. Ceux-ci pourraient dépendre du degré de vulnérabilité du groupe. Cette justice exige simplement que l'on protège l'« appartenance à la culture » qui offre un « contexte de choix signifiant » pour l'individu afin de permettre aux membres des minorités nationales d'avoir des chances égales, sur le marché culturel, de vivre dans une culture sociétale donnée. Ainsi, l'État intervient en prévoyant des droits collectifs pour protéger l'appartenance culturelle et reste neutre sur le contenu de la culture. Le « marché culturel » peut donc continuer de jouer « un rôle dans la détermination du caractère culturel[417] » et les individus demeurent libres de décider quels sont les aspects de leur culture qui méritent d'être préservés et développés. La justification des droits spécifiques aux groupes vient donc des circonstances inégalitaires qui, sur le marché de la culture, portent systématiquement préjudice aux membres des minorités nationales en raison de leur appartenance culturelle, quel que soit leur choix de vie[418]. Des droits à l'autonomie pourraient donc être envisagés.

En ce qui concerne les groupes nationaux qui désirent simplement conserver certaines pratiques rattachées à leur culture, mais qui acceptent de s'intégrer à la société, ou encore, en ce qui concerne les immigrants (qui ont, selon Kymlicka, renoncé à leur culture et donc accepté de s'intégrer à la société d'accueil), la justice entre les groupes exige que les membres des minorités et

---

[416] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 189-190 ainsi que W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 162.
[417] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 166.
[418] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 166.

les membres de la majorité aient un **accès égal à la culture dominante**[419]. Pour assurer cet accès égal, l'État doit donc fournir un soutien spécifique aux groupes minoritaires et faire la promotion du bien de l'appartenance culturelle des immigrants ou de ces groupes nationaux au service de l'intégration. Ainsi, des « droits polyethniques » pourraient être envisagés. À titre d'exemple, l'État pourrait offrir certains services aux immigrants dans leur langue ou encore revoir certaines règles relatives au travail, notamment en ce qui concerne les jours de travail et les codes vestimentaires, qui pourraient contrevenir aux pratiques religieuses ou autres de certains groupes. Des droits de représentation pourraient également être possibles.

*- La réponse à la construction nationale entreprise par la majorité*

À un stade plus avancé de sa réflexion et dans le cadre de publications plus récentes[420], Kymlicka conserve toujours son idée de « justice » pour justifier l'adoption de droits collectifs, mais il la précise en l'examinant de concert avec le processus de « construction nationale ». Il envisage les droits collectifs non plus comme un écart de la norme de neutralité, mais comme une « réponse à la construction nationale entreprise par la majorité »[421]. Pour faire cette démonstration, Kymlicka constate que les États libéraux démocratiques ont tous adopté des politiques gouvernementales visant à favoriser « une langue commune, un sentiment commun d'appartenance et l'accès égal aux institutions sociales utilisant cette langue[422] ». Cette culture commune peut être assez large et n'exclut pas des différences en matière de religion, de valeurs individuelles, de relations familiales ou de modes de vie, mais elle suppose au moins, selon Kymlicka, une langue et une histoire commune, soit le plus souvent celles de la majorité. C'est ce qu'il désigne comme « le processus de construction nationale » dans lequel tout État s'est engagé. Kymlicka examine ensuite les conséquences injustes que ce processus peut entraîner pour les minorités et prétend que les droits des minorités devraient offrir une protection contre de telles injustices[423].

Il conserve cependant toujours sa distinction entre les groupes nationaux et les groupes immigrés. Il considère que ces groupes répondent de différentes manières au processus de construction nationale entreprise par la majorité. Il prétend que, de manière générale, les minorités nationales réagissent en lançant leur propre processus concurrent de construction nationale et que

---

[419] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p.166.
[420] Notamment: W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc.cit.*, note 371.
[421] *Id.*, p. 100-110.
[422] *Id.*, p. 104.
[423] *Id.*, p. 104-110.

celui-ci se justifie au nom de la justice dans la mesure où certaines limites sont respectées, à savoir : l'exclusion de tout recours au nettoyage ethnique, à la confiscation des droits liés à la nationalité ou à la violation des droits de l'homme et le respect du droit des autres entités nationales à protéger et à bâtir leurs propres institutions nationales[424]. Quant aux groupes immigrés, il constate qu'ils acceptent généralement de s'intégrer, mais demandent que les conditions de l'intégration soient justes. C'est ainsi que des dispositions spéciales transitoires devraient être adoptées (par exemple, la dispense de services dans la langue de l'immigrant) et que des mesures ou pratiques nationales devraient être revues pour respecter l'identité des immigrants. Il admet cependant que l'évaluation de la justice dans un cas donné n'est pas toujours aisée à faire et qu'elle doit être considérée en fonction des contextes particuliers. Il résume comme suit les deux questions qui se posent dans chaque cas pour justifier l'adoption de droits collectifs : quelles sont les formes acceptables de construction nationale et quelles sont les conditions équitables d'intégration des immigrants[425] ?

Certains auteurs ont critiqué la distinction établie par Kymlicka entre les groupes nationaux et les immigrants sur la base du consentement des immigrants. Pour eux, on ne peut pas prétendre que les immigrants ont tous accepté de renoncer à leur langue et à leur culture en acceptant de s'intégrer à leur communauté d'accueil. Michel Seymour donne notamment l'exemple des États comme le Canada où les communautés immigrantes sont suffisamment nombreuses, concentrées et bénéficient d'un afflux suffisamment continu de nouveaux arrivants pour être de plus en plus en mesure d'assurer le maintien de leur langue et de leur culture[426]. Pour cette raison, certains auteurs préfèrent établir une distinction entre les groupes nationaux et les immigrants en référant aux « droits et intérêts » de la société d'accueil[427]. Cette dernière aurait le droit de contrôler l'accès à son territoire. Elle aurait également intérêt principalement à maintenir ses propres langues en référence à son passé culturel et à préserver les conditions essentielles à l'instauration d'une société démocratique. Selon ces auteurs, une société d'accueil aurait donc la possibilité de dicter des conditions à l'admission des immigrants pour protéger ces intérêts. L'une de ces conditions pourrait, par exemple, se rapporter à la langue officielle de l'État et justifier que les immigrants n'aient pas exactement les mêmes droits que les groupes nationaux.

---

[424] *Id*, p. 106.
[425] *Id.*, p. 115.
[426] M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 14.
[427] C'est notamment la thèse qu'a défendue Alan Patten de la Faculté des Sciences politiques de l'Université McGill lors du Colloque « Langues, constitutionnalisme et minorités », tenu à l'Université d'Ottawa les 12 et 13 novembre 2004 dans son allocution intitulée : « Who Should Have Official Languages Rights ? ». Notons que les actes de ce Colloque devraient éventuellement être publiés.

Pour notre part, nous croyons que cette distinction entre groupes nationaux et immigrants, qui repose sur un supposé « consentement » des immigrés ou sur les « droits et intérêts de la société d'accueil », cause de toute façon problème. En effet, la forme et l'étendue des droits collectifs ne devraient pas dépendre de la qualification du groupe en cause, mais de la « situation minoritaire » dans laquelle il se trouve. Le portrait de cette situation prend en compte non seulement les liens historiques du groupe avec l'État, mais également divers autres facteurs, comme nous avons déjà tenté de le démontrer au chapitre I de la première partie de cette thèse, à savoir : les caractéristiques marquantes de l'identité du groupe, ses modes d'établissement géographique concentré ou dispersé, nomade ou sédentaire, urbain ou rural, ses besoins et aspirations, l'origine de l'émergence de sa situation minoritaire, les facteurs historiques, sociaux et démographiques propres à l'État, l'influence manifeste de grands événements mondiaux ou régionaux ainsi que l'impact des nouveaux phénomènes de mondialisation et de déplacements des populations. Il est vrai que des groupes immigrants pourraient se voir octroyer plus souvent des droits polyethniques et moins souvent des droits à l'autonomie, mais cela serait dû non pas au fait qu'ils sont qualifiés d' « immigrants », mais à leur « situation minoritaire ».

À titre d'exemple, la situation minoritaire d'un groupe d'immigrants, plutôt dispersés sur le territoire et qui ne présenteraient que très peu de liens historiques avec le territoire ou avec la nation majoritaire, pourrait difficilement justifier l'octroi d'un droit à l'autonomie. Toutefois, cela ne veut pas dire que la « situation minoritaire » d'autres groupes immigrants ne pourrait pas justifier l'octroi d'un certain degré d'autonomie personnelle ou d'autonomie locale de type consultatif par exemple, surtout s'ils sont en nombre relativement élevé et qu'ils ont une forte conscience identitaire. En conséquence, nous sommes d'avis que la distinction établie par Kymlicka entre groupes nationaux et immigrants devrait être rejetée et que c'est plutôt la « situation minoritaire » qui devrait être retenue pour déterminer la forme et l'étendue des droits collectifs à accorder à un groupe. D'ailleurs la distinction entre immigrants et groupes nationaux n'est pas toujours facile à établir puisque des immigrants, sans nécessairement avoir de liens historiques avec l'État d'accueil ou avec le groupe majoritaire, pourraient toutefois avoir des liens avec un groupe national minoritaire et appartenir à ce même groupe. C'est le cas, par exemple, lorsque les immigrants proviennent d'un État voisin et qu'ils viennent rejoindre un groupe national minoritaire déjà présent au sein de l'État d'accueil.

Par ailleurs, bien que la justification de l'octroi de droits collectifs basé sur la « justice entre les groupes » nous apparaisse exacte, il nous semble que la démonstration que Kymlicka en fait n'est pas tout à fait claire. En effet, Kymlicka semble jongler avec la notion d'« égalité entre groupes » et celle d'« égalité entre individus » (soit entre les membres des minorités et les membres de la majorité). Ainsi, pour définir la justice entre les groupes, il utilise deux notions d'égalité. Ceci est peut-être dû au fait qu'il n'a pas précisé véritablement ce qu'il entendait par les « droits collectifs » qu'il justifie en vertu de l'égalité libérale (bien qu'il ait identifié trois formes que ces droits pouvaient prendre).

Plusieurs exemples donnés par Kymlicka, en ce qui concerne les droits collectifs qui pourraient être accordés à des immigrants ou à des groupes nationaux désirant s'intégrer, semblent plutôt correspondre à des droits que nous avons qualifiés de « droits individuels à dimension collective[428] » (c'est-à-dire des droits exercés par plusieurs individus ensemble, et non des droits collectifs exercés par des groupes ou par leurs représentants). Par contre, lorsqu'il donne des exemples en ce qui concerne les droits collectifs qui pourraient être accordés à des groupes nationaux désirant vivre dans leur propre culture, il fait clairement référence à des « droits collectifs » pouvant être exercés par le groupe (notamment lorsqu'il mentionne les droits à l'autonomie). Son affirmation à l'effet que ce ne sont pas nécessairement des groupes, mais aussi des individus qui peuvent se prévaloir de droits collectifs, confirme le fait qu'il envisage à la fois la justification de « droits individuels à dimension collective » et la justification de « droits collectifs » à proprement parler. En fait, il semble qu'il envisage la justification des premiers (droits individuels à dimension collective) sur la base de l'égalité entre les membres des minorités et les membres de la majorité, alors qu'il envisage la justification des deuxièmes (véritables droits collectifs) sur la base de l'« égalité entre les groupes ».

Pour notre part, nous croyons, tout comme Kymlicka, que l'octroi de droits collectifs se justifie effectivement par la nécessité d'assurer une « justice entre les groupes ». Nous préférons cependant faire référence à la « justice » en nous basant sur la notion d'« équilibre », plutôt que sur la notion d'« égalité entre groupes ». Nous préférons également envisager les droits collectifs non pas comme une « réponse à la construction nationale entreprise par la majorité », mais plutôt comme un « moyen d'assurer une nouvelle construction nationale qui tienne compte de la diversité ». Nous exposerons plus en détails notre position lorsque nous identifierons les

[428] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2B) (paragraphes introductifs) de la présente thèse.

justifications qui nous semblent les plus significatives pour l'octroi de droits collectifs au point ii) suivant.

*- La question de la cohésion sociale*

Après avoir examiné le fondement théorique de la reconnaissance de droit collectif et avoir démontré que certains droits collectifs, visant à offrir une protection externe dans le but de favoriser une justice entre les groupes, pouvaient se justifier dans le cadre d'un État libéral, Kymlicka s'est interrogé, en dernier lieu, à savoir si l'octroi de ces droits collectifs pouvait nuire à la cohésion sociale au sein d'un État. Il a ainsi cherché à répondre aux préoccupations formulées par certains auteurs à l'effet que même si des accords historiques ou l'égalité libérale pouvaient justifier l'octroi de droits collectifs, ces derniers ne pourraient être praticables au sein d'un État sans créer de conflits et des problèmes de cohésion sociale. Pourquoi ? Parce que l'on craint que « la reconnaissance de droits minoritaires entraîne une « politisation de l'ethnicité » et que toute mesure rendant l'ethnicité plus visible dans la vie publique risque de créer des divisions » et qu'« à la longue, la concurrence, la méfiance et l'antagonisme prendraient toujours plus d'ampleur parmi les groupes ethniques[429] ».

En réponse à cette préoccupation, Kymlicka n'a pas encore apporté de réponse précise, indiquant qu'aucune donnée systématique ne permettait de confirmer ou d'infirmer ces inquiétudes. Il a toutefois avancé qu'à son avis, on pouvait tout aussi bien soutenir l'hypothèse contraire, à savoir que la « non-reconnaissance » de droits collectifs pourrait faire mal à l'unité sociale. Pour lui, des droits collectifs pourraient, dans certaines circonstances, certainement renforcer la solidarité et promouvoir la stabilité politique, en faisant disparaître les barrières et les mécanismes d'exclusion qui empêchent les minorités d'adhérer sans réserve aux institutions politiques[430]. Il admet cependant que les revendications des minorités nationales relatives à l'autonomie pourraient être plus problématiques pour la cohésion sociale en créant un phénomène de nationalismes concurrents au sein d'un même État, mais que de telles revendications pourraient ne pas conduire nécessairement à de tels problèmes. Chaque cas pourrait donc être différent. Ainsi, on peut déduire de la thèse développée par Kymlicka que l'argument de la cohésion sociale ne pourrait pas automatiquement justifier un refus d'accorder des droits collectifs à une minorité.

---

[429] W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 112.
[430] *Id.*, p. 113.

ii) Les justifications qui nous semblent les plus significatives à la reconnaissance de droits collectifs

Après avoir analysé la thèse développée par W. Kymlicka pour justifier l'octroi de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral et les principales critiques dont elle a été l'objet, nous sommes en mesure de dégager les justifications qui nous semblent les plus significatives à la reconnaissance de droits collectifs. Bien que nous ayons déjà indiqué, tout au long de notre analyse de la théorie de Kymlicka, notre point de vue sur plusieurs arguments, nous désirons reprendre ici l'essentiel de notre pensée. Nous sommes d'accord avec Michel Seymour[431] que les droits collectifs ne se justifient pas simplement parce qu'ils renforcent les libertés individuelles, mais également parce qu'ils constituent, en soi, des droits fondamentaux dans le contexte d'États multinationaux. Contrairement à Kymlicka, nous sommes d'avis que ces droits se justifient également et, en soi, par les valeurs rattachées à la diversité. Toutefois, nous croyons, tout comme Will Kymlicka mais pas exactement pour les mêmes motifs, que ces droits collectifs se justifient également par le fait qu'ils contribuent à promouvoir la justice au sein d'États multinationaux. Nous tenterons de faire cette démonstration en affirmant que la reconnaissance de droits collectifs se justifie principalement pour quatre raisons:

- *Les droits collectifs renforcent les droits individuels;*
- *Les droits collectifs constituent des droits fondamentaux en soi;*
- *Les droits collectifs assurent la diversité culturelle;*
- *Les droits collectifs contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux.*

- *Les droits collectifs renforcent les droits individuels*

Nous sommes d'accord avec le lien que Kymlicka établit entre la culture et la liberté individuelle et nous renvoyons le lecteur à l'analyse qui a été faite précédemment. Comme lui, nous croyons que la liberté de choix et l'identité d'un individu sont liées à son appartenance à une culture sociétale (qu'il définit comme les institutions reliées essentiellement à la langue et à l'histoire). Cependant, contrairement à Kymlicka et pour tenir compte du fait que certains individus

[431] La théorie de Michel Seymour met l'accent à la fois sur le fait que les droits collectifs peuvent effectivement renforcer les droits individuels et sur le fait que les droits collectifs sont, tout comme les droits individuels, intrinsèquement fondamentaux et qu'ils peuvent coexister avec les droits individuels sans entrer en conflit avec eux et qu'ils se justifient par les valeurs attachées à la diversité. M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 8.

se réclament non seulement d'une, mais de plusieurs identités, nous sommes d'avis que l'appartenance à une culture sociétale ne devrait pas être considérée comme un « bien premier », mais plutôt comme un « bien qui occupe une certaine place » dans le palmarès d'allégeance d'un individu, qui lui offre, au même titre que d'autres allégeances, un « contexte de choix signifiant » et forge son identité. Cela dit, l'appartenance à une culture sociétale, qu'elle soit conçue comme un bien premier ou comme un bien qui occupe une certaine place dans l'allégeance d'un individu, mérite d'être protégée afin qu'elle puisse pleinement jouer son rôle d'offrir à l'individu un «contexte de choix signifiant » pour lui. En ce sens, les droits adoptés dans ce but, c'est-à-dire dans le but de protéger une culture sociétale et d'assurer sa survie[432], renforcent les droits individuels. Or, les droits adoptés pour protéger les cultures sociétales doivent-ils ou peuvent-ils être collectifs ?

Dans un État démocratique homogène, la protection de la culture sociétale est implicitement assurée par toutes les mesures adoptées par l'État, suivant les règles de la majorité, en ce qui concerne notamment la langue de fonctionnement des institutions gouvernementales, la langue de l'éducation et l'enseignement de l'histoire. Dans les États multinationaux, la situation est différente puisque plusieurs cultures sociétales coexistent. La protection de la culture sociétale majoritaire est implicitement assurée de la même façon que la protection de la culture sociétale des États homogènes, mais il faut trouver le moyen, au nom de la justice[433], d'assurer également une protection des cultures sociétales des différentes minorités qui composent l'État afin que les individus appartenant aux minorités bénéficient également d'un « contexte de choix signifiant » pour eux. Bien sûr, les moyens retenus pourraient être différents selon les « situations minoritaires » en cause.

La protection des cultures sociétales des minorités pourrait s'effectuer, en partie, par le biais de droits individuels applicables à tous et par le biais de droits individuels accordés plus spécifiquement aux membres des minorités, mais cette protection ne sera bien souvent pas complète sans l'adoption complémentaire de droits collectifs accordés au groupe. Il ne faut pas oublier que

---

[432] Dans le contexte de l'adoption de droits collectifs en matière linguistique, Denise Rhéaume traitait de cet aspect de la nécessité d'assurer le maintien de l'identité en faisant référence à un intérêt de « sécurité ». En effet, selon sa thèse, l'adoption de tels droits est nécessaire non seulement pour assurer la survie des langues, mais pour donner un « environnement sécuritaire » aux individus qui leur permette de faire des choix éclairés en ce qui concerne l'utilisation d'une langue et qui permette une progression sociale normale de transmission des langues et de la culture qu'elles véhiculent de génération en génération. Pour plus de détails, voir 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, Cowanswille, 1991, 547 pages.

[433] Nous préciserons plus loin ce que nous entendons par la justice au sein des États multinationaux. *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) b) i), tiret intitulé: « Les droits collectifs contribuent à promouvoir la justice au

c'est à l'aide de tels droits collectifs que l'on assure la protection des cultures sociétales majoritaires. Il devrait en être de même pour assurer la protection des cultures sociétales minoritaires.

À titre d'exemple, on ne peut prétendre que la culture sociétale des Hongrois de Transylvanie, c'est-à-dire leur langue et leur histoire, pourra être préservée en donnant uniquement le droit aux personnes appartenant à la minorité hongroise d'utiliser leur langue maternelle sans leur accorder le droit à des écoles dans leur langue. De même, on ne peut pas espérer préserver cette culture à laquelle plus de 3 millions de Hongrois s'identifient sur ce territoire sans reconnaître la nécessité de leur accorder au moins une université qui offre un enseignement dans leur langue et qui propage leur culture, alors qu'on assure précisément la culture de la majorité de cette façon[434]. Or, si cette culture sociétale ne peut être préservée, les individus appartenant aux minorités ne bénéficieront pas d'un « contexte de choix signifiant » pour eux. Ainsi, la nécessité de protéger une culture sociétale afin de renforcer les droits individuels justifie l'adoption de certains droits collectifs.

- *Les droits collectifs constituent des droits fondamentaux en soi*

La protection de l'appartenance culturelle doit, à notre avis, non seulement servir les besoins de liberté de l'individu, comme semble le prétendre Kymlicka[435], mais également les besoins d'identité du groupe en tant que tel. D'ailleurs, est-ce que les États protègent la culture majoritaire uniquement pour assurer un contexte de choix signifiant aux individus ? Non, ils le font également pour répondre à des besoins collectifs : pour définir une identité commune et promouvoir la fierté nationale, pour assurer la cohésion sociale, pour augmenter l'efficacité économique, pour améliorer la qualité de vie, etc. Si plusieurs cultures coexistent au sein d'un État, les cultures minoritaires ne devraient-elle pas, elles aussi, être protégées pour ces mêmes motifs[436] ?

Mais même si l'on se place uniquement d'un point de vue individualiste, pour qu'une culture sociétale soit utile à un individu et lui offre un « contexte de choix signifiant » adapté à son

---

sein des États multinationaux », de la présente thèse.

[434] Pour plus de détails à ce sujet, voir : M.R. GEROE et T.K. GUMP, *loc. cit.*, note 269, p. 683.

[435] En effet, Kymlicka semble considérer la culture dans un sens statique, alors qu'elle doit évoluer. Or, elle ne pourra le faire que si le groupe dispose également d'une autonomie, d'une volonté. Voir à ce sujet notamment: D. G.RHÉAUME, « Justice Between Cultures : Autonomy and the Protection of Cultural Affiliation », *University of British Columbia Law Review*, 1995, 116-141, p. 129-130.

[436] M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 19 à 21.

époque et au milieu dans lequel il vit, cette culture doit non seulement exister et être protégée, mais elle doit également pouvoir se développer et s'épanouir. Pour ce faire, la volonté du groupe sur le développement de cette culture et la perception qu'il a de son avenir doivent être définies et entendues. Le développement d'une culture par le changement ou le maintien de certaines pratiques ou conceptions ne peut dépendre de simples volontés individuelles. Il doit survenir par le biais de débats ou de réflexions au sein du groupe sur ce qui est le mieux pour le groupe[437]. La volonté du groupe ressort de ces débats et celle-ci ne correspond pas nécessairement à la somme des intérêts des individus. Comme le précise Michel Seymour : « même si la volonté du peuple n'existe pas indépendamment des représentations identitaires entretenues par les citoyens, chaque citoyen peut se prononcer sur ce qui est bon pour le peuple dans son ensemble et, donc, sur ce que le groupe désire collectivement, et cela est très différent du fait d'avoir à se prononcer sur ce qui est bon pour soi. Les opinions individuelles peuvent être constitutives de la volonté du peuple sans que la volonté du peuple se réduise à un ensemble de volontés individuelles[438] ». Cette affirmation est vraie pour la volonté du peuple entendu comme l'ensemble des citoyens d'un État, mais elle est également vraie pour la volonté d'un groupe minoritaire. C'est la volonté du groupe qui permet à une culture de se développer et de s'épanouir et qui façonne son identité propre, distincte de l'identité de chacun de ses membres.

Dans un État démocratique homogène, la volonté du peuple peut clairement être entendue, grâce aux règles de la majorité, pour permettre à la culture de se développer et de s'épanouir. Dans des États multinationaux, la situation est différente. La volonté du groupe majoritaire peut clairement être entendue grâce au processus démocratique et aux règles de la majorité, mais la volonté des groupes minoritaires ne pourra être entendue sans la reconnaissance de droits spécifiques. L'identité d'une minorité doit, au nom de la justice[439], être assurée. Elle ne pourra pas l'être par la seule reconnaissance de son existence et par des mesures de protection individuelle. Il faut également qu'il y ait en place des structures suffisantes pour permettre aux langues, aux cultures ou aux religions des minorités de se développer dans des conditions similaires à celles de la majorité.

---

[437] M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 19 à 21. Voir également: D. G. RHÉAUME, *loc. cit.*, note 435, p. 132. Pour une opinion contraire, voir notamment : M. HARTNEY, *loc. cit.*, note 299, plus particulièrement aux pages 209 et 210.

[438] M. SEYMOUR, *loc. cit.*, note 397, p. 19.

[439] Sur ce que nous entendons par la notion de «justice», voir: *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) b) i), tiret intitulé: « Les droits collectifs contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux », de la présente thèse.

Bien sûr, les moyens retenus pourraient être différents selon les « situations minoritaires » en cause, mais seuls des mécanismes offerts par le biais de droits collectifs pourront permettre aux minorités, en tant que groupes, d'exprimer leur volonté sur le développement et l'épanouissement de leur culture. En ce sens, les droits collectifs qui permettent de protéger l'identité d'un groupe et favorisent son développement et son épanouissement constituent des droits fondamentaux dans le contexte d'États multinationaux auxquels on devrait accorder une priorité au même titre que les droits fondamentaux individuels. Ainsi, la nécessité de protéger l'identité des groupes minoritaires justifie l'adoption de certains droits collectifs.

*- Les droits collectifs contribuent au maintien de la diversité*

Contrairement à Kymlicka, nous sommes d'avis que l'argument de la diversité justifie, en soi, l'octroi de certains droits collectifs. Nous avons déjà démontré l'importance de protéger une culture sociétale afin que les individus qui y appartiennent bénéficient d'un « contexte de choix signifiant » pour eux. Le maintien de la diversité culturelle au sein de l'État est, quant à lui, important non seulement pour les individus, mais pour toute la société dans son ensemble. D'une part, la diversité offre aux individus un contexte de choix élargi et plus riche ainsi que des pratiques ou des modes de vie alternatifs leur permettant de s'adapter et de combler leurs besoins individuels. D'autre part, elle permet à la société dans son ensemble d'évoluer et de se transformer au contact des différentes cultures et lui offre des modèles alternatifs d'organisations sociales en cas de difficulté qui lui permettent de répondre à ses besoins collectifs. Certains auteurs, dont Denise Rhéaume, considèrent même la diversité comme un bien, en soi, qui doit être protégée parce qu'elle est la « manifestation de l'étendue de la créativité humaine »[440].

Mais le maintien de la diversité dépend-il nécessairement de l'adoption de droits collectifs ou peut-il être assuré par d'autres moyens ? À notre avis, le maintien de cette diversité est directement lié à la protection accordée aux diverses cultures sociétales et à la protection de l'identité des différents groupes qui composent l'État. Or, nous avons déjà démontré que ces deux protections ne seraient pas complètes sans l'adoption de certains droits collectifs et que la forme et l'étendue de ces droits devraient être dictées par les « situations minoritaires » en cause.

---

[440] D. G. RHÉAUME, *loc. cit.*, note 435, p.119.

Cet argument qui justifie l'octroi de droits collectifs par l'importance de maintenir la diversité au sein d'un État a l'avantage de faire valoir les droits collectifs sous l'angle des « intérêts » qu'ils offrent à la société dans son ensemble, y compris à la majorité, plutôt que sous l'angle d'une « obligation » dictée par la justice. Kymlicka prétend que cela n'est pas suffisant. À son avis, les avantages de la diversité sont peu perceptibles pour la majorité par rapport aux sacrifices qu'elle entraîne pour elle. Il croit que la majorité est prête à faire des sacrifices en octroyant des droits collectifs uniquement si cela est dicté par la justice et conclut que seul l'argument de l'égalité peut véritablement justifier l'octroi de droits collectifs. À notre avis, ce sont les faits qui peuvent justifier l'octroi de droits collectifs et non des perceptions. Est-ce que, oui ou non, la diversité offre des avantages qui justifient l'adoption de tels droits ? Il faut s'attaquer aux fausses perceptions et faire ressortir la réalité. C'est un fait que la diversité procure des avantages non seulement aux minorités, mais aux majorités. Si les avantages de la diversité ne sont pas perceptibles pour la majorité, il faut accompagner les droits collectifs visant à assurer la diversité de mesures d'information ou de sensibilisation pour permettre aux majorités de saisir ces avantages. Il faut les compléter également par des mesures interculturelles afin d'établir un dialogue entre les majorités et les minorités.

- *Les droits collectifs contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux ou multiculturels*

Nous sommes d'accord avec Kymlicka lorsqu'il prétend qu'un État n'est jamais neutre et fait toujours implicitement la promotion de certaines identités culturelles (la plupart du temps, celle de la majorité) et que ceci porte nécessairement préjudice à d'autres identités. Nous sommes d'accord également avec lui lorsqu'il avance que la justice exige, dans certains cas, que l'appartenance à une culture sociétale des minorités soit protégée par certains droits collectifs au même titre que l'appartenance à une culture sociétale majoritaire. Cette question de « justice » ne se pose pas au sein d'un État homogène, mais elle se pose certainement au sein d'un État dont la société est multinationale[441] ou multiculturelle puisque plusieurs cultures ou groupes cohabitent

[441] Il importe de préciser que l'expression « **État multinational** » est utilisée par plusieurs auteurs. Toutefois, elle n'est pas toujours employée pour définir une même réalité. En fait, cette expression peut viser **deux notions différentes**. **Dans son premier sens**, elle peut servir à désigner une réalité, c'est-à-dire les États dont la société est multinationale ou multiculturelle dans les faits. **Dans son second sens**, elle peut également servir à identifier une forme d'organisation d'État particulière ou une unité politique organisée à partir de mécanismes institutionnels visant à assurer la participation des divers groupes nationaux, ethniques, linguistiques ou culturelles présents au sein de l'État. À titre d'exemple, Will Kymlicka utilise l'expression « État multinational » dans son premier sens, c'est-à-dire pour viser les États au sein desquelles vivent, dans les faits, plusieurs groupes nationaux. Au surplus, Kymlicka fait une distinction entre les « États multinationaux », qui sont formés de plusieurs groupes nationaux, et les « États polyethniques », qui sont formés de plusieurs groupes issus de l'immigration, et précise que certains États peuvent être à la fois multinationaux et

dans un même cadre politique[442].

Nous croyons, tout comme Kymlicka, que l'octroi de droits collectifs se justifie effectivement par la nécessité d'assurer une « justice entre les groupes ». Nous préférons cependant faire référence à la « justice » en nous basant sur la notion d'« équilibre », plutôt que sur la notion d'« égalité entre groupes » qui nous semble trop vague. Il est vrai que la justice suggère l'idée d'une certaine égalité, mais il n'est pas facile de définir l'application et le sens de cette égalité, surtout lorsque l'on parle d'« égalité entre groupes ». S'agit-il d'une égalité absolue et parfaite sur tous les points de vue entre tous les groupes ? Il semble que cet idéal soit pratiquement inatteignable dans les faits. Il est vrai que l'adoption d'un traitement différent selon les groupes peut permettre d'atteindre une égalité réelle dans les faits entre certains groupes. Toutefois, il n'est

---

polyethniques. Il rejette, par ailleurs, l'expression « États multiculturels » au motif qu'elle ne permet pas de faire la distinction, importante pour sa démonstration de la justification des droits collectifs dans le cadre d'un État libéral, entre les groupes nationaux et les groupes issus de l'immigration. . Pour plus de détails, voir W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374. Karl Renner, quant à lui, utilise l'expression « État multinational » dans son second sens, c'est-à-dire pour désigner une forme d'organisation d'État lorsqu'il développe sa « théorie de l'État multinational ». Stéphane Pierré-Caps reprend également cette expression dans ce même sens dans ses divers écrits. Pour plus de détails, voir : S. PIERRE-CAPS, *op. cit.*, note 219; O.AUDÉOUD, J.-D. MOUTON et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 157. Voir également au sujet de la théorie de l'État multinational : *Infra,* Partie I, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 C) b) ii) de la présente thèse. Enfin, Fred Constant utilise l'expression « État multiculturel et pluriculturel » et non l'expression « État multinational » pour désigner une forme d'organisation d'État. Il fait une distinction intéressante entre « société multiculturelle » et « État multiculturel et pluriculturel ». Il précise que le passage de l'un à l'autre suppose la mise en œuvre d'une citoyenneté différenciée qui implique l'attribution de droit aux minorités en tant que groupes. La « Société multiculturelle » désigne, selon lui, la coexistence de groupes ethnique, culturel et religieux différents dans une même société ». Cette expression (société multiculturelle) prend donc acte de la diversité des groupes au sein de la société et rejoint le premier sens que nous avons retenu de l'expression « État multinational ». L'expression « État multiculturel ou pluriculturel » va au-delà du simple constat et désigne, toujours selon Fred Constant, « une unité politique idéale, organisée autour de mécanismes de participation qui garantissent la possibilité, pour des individus et des groupes qui se réclament d'une identité culturelle particulière, de coexister en toute harmonie avec d'autres identités différentes ». Deux variantes sont possibles, selon lui, celle du partage des pouvoirs et celle du pluralisme des cultures. Pour plus de détails à ce sujet, voir : F.CONSTANT, « La citoyenneté entre égalité et identité », *in* P. DE DECKKER et J.-Y. FABERON, *op. cit.*, note 144, p. 55-69. **Pour notre part,** nous retenons deux points établis par les auteurs en regard de cette question. Nous retenons tout d'abord la distinction que fait Constant et croyons qu'il serait préférable d'utiliser les expressions **« société multinationale » et « société multiculturelle »** pour viser le premier sens dans lequel est utilisé l'expression « État multinational », c'est-à-dire pour viser une réalité, soit la coexistence de plusieurs groupes au sein d'une même société. Nous retenons également la précision faite par Kymlicka à l'effet que l'expression « multinational » ne peut viser que des groupes nationaux, alors que l'expression « multiculturel » peut viser à la fois des groupes nationaux et des groupes issus de l'immigration et croyons que l'expression « société multinationale » pourrait viser la cœxistence de groupes nationaux au sein d'un même État et l'expression « société multiculturelle » pourrait viser la coexistence de groupes nationaux et de groupes issus de l'immigration au sein d'un même État. Quant aux expressions **« État multinational »** ou **« État multiculturel »**, elles devraient être réservées pour viser une forme d'organisation d'État particulière. Cela dit, l'expression « État multinational » pourrait être utilisée dans les deux sens, dans le cadre de cette thèse, selon les auteurs auquel nous ferons référence afin de ne pas dénaturer leurs propos. Ainsi, lorsque nous traiterons de la « théorie de l'État multinational » de Karl Renner, nous ferons clairement référence au deuxième sens. Par contre, lorsque nous analyserons la théorie développée par Kymlicka pour justifier la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre d'une société libérale, nous utiliserons l'expression « État multinational » dans le sens où Kymlicka l'entend, c'est-à-dire dans son premier sens. Toutefois, lorsque nous illustrerons notre point de vue sur une question, nous utiliserons les expressions « État multinational » ou « État multiculturel » uniquement dans son deuxième sens, c'est-à-dire pour faire référence à une forme d'organisation de l'État, et nous utiliserons les expressions « société multinationale » et « société multiculturelle » pour viser la simple coexistence de plusieurs groupes au sein d'un État.

[442] D. G. RHÉAUME, *loc. cit.*, note 435, p. 121.

pas possible, de façon réaliste, d'envisager une égalité réelle entre tous les groupes. À titre d'exemple, au Canada, peut-on envisager une égalité réelle entre la communauté anglophone du Québec, la communauté anglophone des autres provinces, la communauté francophone du Québec, la communauté francophone de chacune des autres provinces, la communauté italienne, la communauté ukrainienne, les différentes communautés autochtones, etc. ?

S'agit-il alors d'une égalité de traitement en fonction de caractéristiques particulières, tel qu'un traitement égal pour une même situation, pour un même besoin ou pour un même type de minorités, auquel cas l'égalité n'équivaudrait plus à une égalité absolue, mais plutôt à un traitement proportionnel basé sur certaines caractéristiques communes dont le choix demeure arbitraire et varie selon la conception que l'on se fait de la justice[443] dans un État et à une époque donnée ? En fait, comme le rappelle Chaïm Parelman, « l'exigence d'égalité ne consiste jamais en autre chose qu'en un rejet de *certaines inégalités concrètes* et non pas toutes les inégalités imaginables[444] » Ainsi, la justice est perçu non pas comme une égalité de traitement, mais comme un moyen tendant à diminuer des inégalités de situations trop criantes[445]. Kymlicka semble envisager l'« égalité entre groupes » en terme de « chances égales », mais ces « chances égales » varient selon le type de minorités. Les groupes nationaux devraient avoir « des chances égales de se maintenir en tant que culture distincte et de vivre dans une culture donnée », alors que les immigrants devraient avoir « des chances égales d'accéder à la culture dominante », c'est-à-dire des « chances égales de s'intégrer ». Cette distinction entre les groupes nous semblent toutefois arbitraire et ne tient pas compte, comme nous l'avons déjà mentionné plus tôt, des disparités qui existent entre les « situations minoritaires » dans lesquelles chacun de ces groupes peut vivre.

---

[443] Notons que la notion de « justice » n'est pas tout à fait claire. Chaïm Parelman a dégagé au moins six façons de concevoir la justice: 1) à chacun la même chose; 2) à chacun selon ses mérites; 3) à chacun selon ses œuvres; 4) à chacun selon ses besoins; 5) à chacun selon son rang et; 6) à chacun selon ce que la loi lui attribue. Le dénominateur commun de ces six conceptions lui a permis de définir la justice formelle comme «un principe d'action selon lequel les êtres d'une même catégorie essentielle doivent être traités de la même façon». Cette définition ne permet toutefois pas de définir la justice concrète puisqu'elle ne détermine pas la catégorie essentielle à retenir pour l'application de la justice. Elle ne détermine pas la catégorie que vise l'égalité de traitement. En fait, les six conceptions de la justice diffèrent parce que chacune considère une caractéristique comme la seule dont il faille tenir compte: le mérite, les œuvres, les besoins, le rang, l'attribution de la loi. Pour plus de détails, voir: C. PERELMAN, *Ethique et droit,* Éditions de l'Université de Bruxelles, 1990, 825 pages, p. 19-46. Melissa S. Williams considère, quant à elle, que la justice au sein d'un État présuppose une entente morale de toute la communauté politique sur certains principes. Toutefois, elle n'identifie pas ces principes ni même le type de principes. Pour plus de détails, voir : M.S. WILLIAMS, « Group Inequality and the Public Culture of Justice », *in* J. BAKER, *op. cit.*, note 397, p. 34-65. John Rawls, quant à lui, ajoute que le consensus sur ces principes de justice est possible, mais que ce consensus peut être obtenu pour des raisons différentes selon les individus. En d'autres termes, Rawls semble indiquer que des individus peuvent s'entendre sur une conception morale de la justice pour des raisons morales différentes car chaque individu peut adhérer à des doctrines morales différentes. Pour plus de détails, voir J. RAWLS, *Political Liberalism,* New-York, Colombia University Press, 1993, 401 pages, p. 142 à 150 et 170-171. Voir au même effet, G. NOOTENS, « Vers une théorie libérale de l'identité », *in* M. SEYMOUR, *op. cit.*, note 63, p. 389-417, plus particulièrement à la page 405.

[444] C. PARELMAN, *op. cit.*, note 443, p. 260.

[445] *Id.*, p. 262.

En conséquence, si on ne peut, de façon réaliste, envisager une égalité absolue ou parfaite entre les groupes et si l'égalité de traitement en fonction de caractéristiques particulières peut être envisageable, mais que le choix de la caractéristique à retenir pour l'évaluation est difficilement déterminable dans le cas de groupes, la justification de l'adoption de droits collectifs au nom d'une telle « égalité entre groupes » est donc malaisée. Par contre, on peut certainement envisager la nécessité d'assurer un « équilibre entre les groupes » pour compenser certaines inégalités concrètes causées par le fait qu'un État fait toujours implicitement la promotion de certaines identités culturelles (le plus souvent celle de la majorité) et justifier l'octroi de droits collectifs au nom de cet équilibre. Dans certains cas, cet équilibre ne pourra être atteint que par la reconnaissance constitutionnelle de l'égalité de deux groupes, compte tenu notamment de facteurs historiques, et cette égalité devra alors être respectée ou, du moins, des mesures devraient être mises en place afin de favoriser l'atteinte de cet objectif d'égalité. Toutefois, dans d'autres cas, l'équilibre entre les groupes pourra être atteint sans une telle reconnaissance institutionnelle d'égalité.

La notion d'« équilibre » permet, en fait, de concilier les besoins et priorités différents des divers groupes qui composent un État compte tenu de leur « situation minoritaire » ou « majoritaire » et la nécessité d'assurer l'identité de tous ces groupes. Par ailleurs, la notion d'équilibre a l'avantage d'offrir une vision plus positive et moins conflictuelle de la justice. Elle peut comporter, bien sûr, l'idée d'une certaine égalité, notamment le respect de l'égale dignité des groupes[446], mais elle comporte surtout l'idée de « justes rapports, de liens et d'harmonie entre les groupes » que le concept d'égalité ne véhicule pas. La notion d'« égalité entre groupes » suppose l'existence de groupes indépendants qui se soucient d'avoir un même traitement, une même chance ou de mêmes droits, mais qui ne se préoccupent pas du lien qu'ils entretiennent entre eux. L'octroi de droits collectifs sur la base de l'égalité est donc susceptible d'entraîner des situations conflictuelles entre les groupes, alors que l'octroi de tels droits sur la base d'un « équilibre entre les groupe » contribue, au contraire, à éviter de telles situations.

---

[446] Comme le précise C. Parelman, « il découle de l'égale dignité des êtres humains, l'égale dignité des groupes auxquels ils appartiennent ». Voir : C. PARELMAN, *op. cit.*, note 443, p. 483-484. Yvonne Donders établit également un lien entre l'égale dignité des humains et celle des groupes auxquels ils appartiennent lorsqu'elle avance l'idée que les persécutions subies par une communauté affectent nécessairement la dignité de ses membres. Voir : Y. M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p. 52. Voir au même effet : M. MCDONALD, « Questions about collective rights », *in* D. SCHNEIDERMAN, *op. cit.*, note 432, p. 3-35, plus particulièrement à la page 31. Enfin, Charles Taylor semble établir un lien entre l'égale dignité des indivus et le respect des diverses identités lorsqu'il avance que dans une société libérale et démocratique, il ne peut y avoir de citoyens de seconde classe. En d'autres mots, toutes les identités nationales, qu'elles soient ethniques, nationales, linguistiques ou religieuses, méritent le même respect car les individus possédant une identité particulière ne peuvent pas être considérés inférieurs aux individus possédant une autre identité particulière. Pour plus de détails, voir : C. TAYLOR, *op. cit.*, note 393 ainsi qu'une analyse de cet aspect de la théorie de Taylor par J. WALDRON, *loc. cit.*, note 397, p. 175.

C'est d'ailleurs pour cette raison que nous préférons également envisager les droits collectifs non pas comme une « réponse à la construction nationale entreprise par la majorité », mais plutôt comme un « moyen d'assurer une nouvelle construction nationale qui tienne compte de la diversité ». Kymlicka prétend que le processus de construction nationale entreprise par la majorité entraîne des injustices pour les minorités et que, face à ces injustices, les groupes nationaux réagissent, de manière générale, en lançant leur propre processus concurrent de construction nationale et que les immigrants, quant à eux, acceptent généralement de s'intégrer, mais demandent que les conditions de l'intégration soient justes. Il conclut alors en indiquant qu'il ne reste que deux questions à répondre pour justifier, dans un cas donné, l'octroi de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral, à savoir : quelles sont les formes acceptables de construction nationale des minorités et qu'elles sont les conditions équitables d'intégration des immigrants[447] ?

Cette façon d'entrevoir les droits collectifs place une fois de plus les différents groupes dans des positions potentiellement conflictuelles, puisqu'elle implique des processus concurrents de construction nationale. Nous croyons qu'il faut plutôt envisager les droits collectifs comme un moyen de faire participer tous les groupes au processus de construction nationale sans mettre en danger leur identité, comme un moyen d'assurer la coexistence pacifique. Kymlicka admet d'ailleurs qu'il est nécessaire d'établir « des liens qui unissent » au sein des États multinationaux sans toutefois réussir à définir les bases de cette union[448]. En fait, un groupe ne devrait pas avoir à imposer aux autres groupes sa conception de l'État ni les valeurs auxquelles ils devraient être attachés. C'est ensemble que tous les groupes qui composent un État multinational devraient déterminer non seulement les valeurs communes de l'État, mais leur identité commune en

---

[447] W. KYMLICKA, « Le nouveau débat sur le droit des minorités », *loc. cit.*, note 371, p. 115.

[448] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 245 et ss. Kymlicka rappelle également que pour certains auteurs, ces liens qui unissent se retrouvent dans une identité civique commune ou une citoyenneté commune, alors que pour d'autres ils se retrouvent dans une identité nationale commune. D'autres auteurs, dont Fred Constant, sont d'avis que ces liens doivent, au contraire, nécessairement passer par une « citoyenneté différenciée » et le partage de « références communes ». À cet égard, nous avons vu, à la note 434 que Fred Constant considère la « citoyenneté différencié » comme le statut par lequel « les minorités peuvent se voir attribuer des droits en tant que communautés ». Pour plus de détails, voir : F. CONSTANT, *loc, cit*, note 441, p. 58. Michel Seymour, quant à lui, est d'avis que ces liens doivent être basés à la fois sur une « citoyenneté commune » et une « identité nationale commune ». À cet égard, il précise que « même si un seul et même pays peut être constitué par plusieurs nations et que des citoyens de différentes nations peuvent partager une seule et même citoyenneté, la solidité de leur solidarité citoyenne commune ne peut être garantie que si les citoyens peuvent se concevoir comme appartenant à des nations dans la nation. L'identité citoyenne englobante doit dans le cas d'une société multinationale prendre aussi la forme d'une identité nationale commune ». Pour plus de détails, voir : M. SEYMOUR, « La Multination peut-elle admettre les droits collectifs des peuples ? », *in* M. SEYMOUR, *États-nations, multinations et organisations supra-nationales*, dans le cadre du Colloque du Treizième entretien de Jacques-Cartier, Liber, Montréal, 2002, 499 pages, p. 131-152, p. 132. Enfin, Geneviève Nootens est d'avis que ces « liens qui unissent » ne peuvent pas reposer uniquement sur des valeurs partagées, mais qu'ils nécessitent également le « sentiment d'une identité partagée pour fonder la solidarité sociale et la volonté de partager un pays ». Pour plus de détails, voir : G. NOOTENS, *loc. cit.*, note 443, p. 397.

envisageant une nouvelle construction nationale qui tienne compte de la diversité[449]. Seule une participation de tous les groupes conscients de leur propre identité pourrait permettre une telle construction nationale. Les droits collectifs pourraient être le moyen d'assurer la protection de l'identité des groupes et leur participation à la construction nationale dans la mesure où la forme et l'étendue de ces droits collectifs tiendraient compte de la disparité des situations minoritaire ou majoritaire dans lesquelles les différents groupes vivent. Bien sûr, cette façon de voir les droits collectifs suppose un dialogue[450] entre les groupes et une certaine relation de confiance, mais elle a l'avantage de répondre à la préoccupation formulée à l'égard de la cohésion sociale. Elle permet d'assurer une certaine stabilité au sein de l'État.

*c) Les moyens disponibles permettant de dépasser les difficultés liées à la reconnaissance de droits collectifs*

Il est vrai que des difficultés pourraient toujours résulter de la reconnaissance de certains droits collectifs, mais ces difficultés pourraient être dépassées dans la mesure où certaines limites sont établies pour accompagner ces droits et dans la mesure où certaines autres mesures sont

---

[449] M. Seymour semble, comme nous l'avons déjà indiqué à la note précédente, envisager la nécessité de trouver une identité commune qui tienne compte de la diversité. Fred Constant semble également envisager la nécessité de trouver des « liens qui unissent » tout en reconnaissant l'identité de chaque groupe dans le cadre d'un État multinational lorsqu'il pose comme une condition à la mise en place d'une citoyenneté différenciée, le partage de « références communes ». Pour plus de détails, voir F. CONSTANT, *loc. cit.*, note 441, plus particulièrement à la page 65. Ross Poole prétend, par ailleurs, qu'une identité nationale peut être compatible avec une grande diversité dans la mesure où trois conditions sont réunies : « Premièrement, l'État doit s'approprier ou créer suffisamment de ressources culturelles pour les mettre au service de son propre fonctionnement. Les citoyens, eux, peuvent venir d'horizons culturels très différents, mais ils doivent pouvoir s'identifier jusqu'à un certain point avec l'État et se sentir engagés jusqu'à un certain point par ses décisions. L'État fonctionnera selon diverses procédures et rituels normalisés, et ceux-ci incarneront certaines traditions et certains antécédents historiques (...) Deuxièmement, si l'État doit être libéral et démocratique, il doit exister une sphère publique dans le cadre de laquelle les décisions politiques, administratives et judiciaires peuvent être discutées, les critiques peuvent être adressées et recevoir une réponse, l'opposition et l'appui peuvent s'exprimer, et l'information peut être diffusée. Dans l'idéal, le débat public doit également porter sur le contenu de la conception même de la nation, de son histoire, de son avenir, etc. (...) si la politique ne doit pas être un simple jeu de compromis entre les groupes les plus puissants, il doit exister une sphère publique suprême où les question d'ordre général puissent être débattues (...) Troisièmement, l'identité nationale doit définir un programme moral. Notre identité nous inscrit dans une certaine histoire et nous place devant un certain avenir. Les deux doivent être débattus et réinterprétés. Ce qui donne une importance particulière à ces débats est notre conscience que nous sommes moralement impliqués dans cette histoire et cet avenir ». Pour plus de détails, voir : R. POOLE, *loc. cit.*, note 85, p. 374 à 376.

[450] J. Tully semble également d'avis que la réponse à des revendications pour l'établissement de véritable États multinationaux (au sens d'une unité politique organisée à partir de mécanismes institutionnels visant à assurer la participation des divers groupes nationaux, ethniques, linguistiques ou culturelles présents au sein de l'État) implique un dialogue public. Selon lui, ceux qui formulent les revendications doivent convaincre à la fois les membres de leur propre groupe et la société majoritaire, avec toute sa diversité interne, qu'il constitue un groupe distinct afin que toutes les composantes de l'État « acceptent de négocier des modification à la présente relation constitutionnelle ». Il ajoute que les discussions et négociations sont nécessaires, mais que la décision finale n'appartiendra pas toujours à la majorité ni ne relèvera pas toujours d'un consensus associant tout ceux concernés car « le premier est injuste et le second est utopique ». Il faudra, selon lui, que « les discussion démocratiques soient intégrés à l'équilibre réflexif plus large des institutions fondées sur l'autorité de la loi ». Ainsi, « la force argumentative devra être remplacée par l'autorité de la loi lorsque la majorité est portée par un intérêt politique ou économique qui l'incite à maintenir une forme profondément enracinée et partiale de reconnaissance inégale ». Pour plus de détails, voir : J. TULLY, *loc. cit.*, note 393, p. 205 et 209.

adoptées pour les compléter. Sans énumérer toutes les difficultés possibles, nous pouvons certainement, à titre d'exemple, en identifier quelques-unes et proposer certains moyens de les contourner.

- *L'octroi de droits collectifs ne pourrait-il pas obliger certains individus qui se réclament d'identités multiples à choisir une identité en particulier et à abandonner les autres auxquelles il s'identifie*[451] ?

  Cette difficulté n'en est pas vraiment une. La protection de diverses cultures sociétales (langue et histoire) par l'adoption de droits collectifs pourra permettre à ces individus de continuer à puiser dans chacune de leurs identités et ne les obligera aucunement à choisir parmi l'une d'elles. Il est vrai cependant que la protection de l'identité de groupe par l'adoption de droits collectifs pourrait cependant, dans certaines circonstances, forcer l'individu à faire des choix. À titre d'exemple, dans la mesure où un partage de pouvoirs serait effectué entre les différents groupes composant l'État par le biais d'autonomie personnelle (donc d'autonomie en fonction d'une appartenance culturelle), un individu pourrait être obligé de choisir un groupe parmi plusieurs groupes auxquels il s'identifie pour exercer ses droits démocratiques. Cependant, cet individu demeurera toujours libre d'effectuer ce choix et il revient justement aux individus, dans le cadre d'un État libéral, de faire librement des choix.

- *L'adoption de droits collectifs ne pourrait-elle pas accentuer les différences et rendre ainsi certains groupes vulnérables à la stigmatisation et à la discrimination*[452] ?

  Cette difficulté pourrait être dépassée ou, du moins, atténuée si les droits collectifs étaient accompagnés de mesures de sensibilisation et de mesures interculturelles. Par de telles mesures, j'entends des mesures qui visent à favoriser « la tolérance, la compréhension, la coopération et l'amitié[453] » entre les différents groupes. Elles visent donc trois objectifs : la

---

[451] C'est une préoccupation qui a été formulée par Walzer et qui a été rapportée notamment par Donders. Pour plus de détails, voir: Y.M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p.56.

[452] C'est une préoccupation qui a été formulée par Galenkhan et qui a été rapportée notamment par Donders. Pour plus de détails, voir: Y.M. DONDERS, *loc. cit.*, note 396, p.55.

[453] Plusieurs dispositions d'instruments internationaux relatifs aux minorités, mais également d'instruments internationaux de portée universelle, prévoient la nécessité d'adopter ce genre de mesure. Voir notamment en ce qui concerne les instruments relatifs aux minorités: l'article 4 de la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuse et linguistiques, précitée*, note 28; les articles 6 et 14 de la *Convention cadre sur les minorités nationales du Conseil de l'Europe, précité*, note 70 et le paragraphe 34 du *Document de Copenhague de l'OSCE, précitée*, note 288. Voir également en ce qui concerne d'autres instruments internationaux à

préservation de l'identité, la connaissance de l'autre et la rencontre de l'autre par les échanges et le dialogue. C'est la présence de ces trois composantes dans les mesures interculturelles qui pourra véritablement, à notre avis, permettre à tous les groupes, non seulement d'accepter la diversité parce que l'on connaît les principales caractéristiques des autres groupes et parce que l'on est prêt à les tolérer, mais d'accepter cette diversité parce que l'on veut comprendre l'autre, coopérer avec lui et gagner son amitié de manière à s'épanouir et s'enrichir à son contact[454].

- *Ne pourrait-il pas survenir des conflits entre des droits individuels et les droits collectifs de certains groupes[455] ? Plus particulièrement, les droits collectifs des groupes ne pourraient-ils pas entrer en contradiction avec les droits individuels de certains de leurs membres qui n'adhéreraient pas à tous leurs préceptes ?*

Nous sommes d'accord avec Kymlicka lorsqu'il répond à cette préoccupation en précisant que ce ne sont pas tous les droits collectifs qui sont compatibles avec les principes libéraux. Seuls ceux qui ne dépasseront pas les limites de la « tolérance libérale » pourront se justifier. Il fait ensuite une distinction entre les droits collectifs qui visent à permettre à un groupe d'imposer des « contraintes internes » et ceux qui visent à assurer une « protection externe ». À son avis, les premiers ne peuvent se justifier dans le cadre d'un État libéral puisqu'ils peuvent opprimer les individus en limitant leurs droits et libertés fondamentaux. Les seconds peuvent, quant à eux, se justifier dans la mesure où ils favorisent la justice entre les groupes et non une domination d'un groupe sur un autre, puisqu'ils ne s'opposent

---

portée universelle: l'alinéa 2 du préambule de la *Charte des Nations Unies, précitée*, note 196; le préambule de la *Déclaration universelle des droits de l'homme, précitée*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III), 10 décembre 1948, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 25, p. 1-7; le préambule de la *Déclaration de l'Unesco sur la diversité culturelle, précitée*, note 16.

[454] Pour plus de détails sur mon argumentation au sujet des trois composantes à attribuer aux mesures inter-culturelles, voir: I. ROY, «Diversité et développement de mesures culturels et inter-culturels», texte à être publié dans les Actes de la Neuvième Conférence internationale sur le droit et la langue, «Droit, langue et diversité linguistique», de l'Académie internationale de droits linguistiques tenue à Beijing, en Chine, du 15 au 18 septembre 2004.

[455] C'est une préoccupation qui a été formulée par Habermas et qui a été rapportée notamment par Donders. Pour plus de détails, voir Y.M. DONDERS, *op. cit.*, note 396, p. 55. À titre d'exemple, notons que les débats relativement à la reconnaissance de tribunaux islamiques, qui sont présentement en cours dans la province de l'Ontario au Canada, soulèvent des questions semblables quant à la compatibilité entre des droits individuels et des droits collectifs. Plusieurs craintes sont notamment mentionnées à l'effet que ce genre de droits collectifs des groupes pourrait entrer en contradiction avec les droits individuels de certains de leurs membres qui n'adhéreraient pas à tous leurs préceptes ou à toutes leurs valeurs. Nous n'avons pas suffisamment examiné cette question pour offrir une réponse à cette problématique. Toutefois, nous avons déjà démontré que ce ne sont pas tous les droits collectifs qui sont compatibles avec les principes libéraux et que seuls ceux qui ne dépasseront pas les limites de la « tolérance libérale » pourront se justifier. Ainsi, des réponses à cette question pourraient se trouver dans une analyse des limites de la « tolérance libérale » dans ce contexte particulier et dans la délimitation de la portée des droits qui pourraient être reconnus, le cas échéant, en fonction de ces limites de la « tolérance libérale ».

pas à la liberté individuelle et ne risquent pas d'opprimer des individus ni de placer l'individu en dessous des groupes. Nous avons déjà indiqué que nous ne pouvions souscrire à une telle distinction entre les « contraintes internes » et les « protections externes » puisqu'à notre avis tous les droits collectifs peuvent à la fois viser des contraintes internes et des protections externes. Toutefois, nous croyons, tout comme Kymlicka, qu'aucun droit collectif ne devrait permettre à un groupe d'opprimer ses propres membres. Aussi, pour dépasser cette difficulté causée par l'octroi de droits collectifs, ceux-ci devraient être accompagnés de balises ou de limites ainsi que de moyens de contrôle efficaces dans les cas où ces limites seraient dépassées. Ces limites pourraient être puisées dans la théorie de la « tolérance libérale[456] ». Ainsi et comme Kymlicka le précise, « les droits des minorités ne devraient pas permettre à un groupe d'opprimer ses propres membres[457] ». Par ailleurs, puisque les droits collectifs doivent pouvoir servir au groupe d'affirmer ses valeurs et d'instaurer certaines règles, ils ne devraient pas, en contrepartie, être utilisés pour empêcher un membre de quitter le groupe s'il n'adhère plus à ces valeurs[458]. En somme, ces limites devraient être raisonnables et pouvoir se justifier dans le cadre d'une société démocratique[459].

- *Les droits collectifs ne pourraient-ils pas être utilisés par un groupe pour exercer un pouvoir sur d'autres groupes plus vulnérables ou pour les opprimer ?*

Ici encore, nous répondons à cette préoccupation en précisant que ce ne sont pas tous les droits collectifs qui pourront se justifier dans le cadre d'une société démocratique et que certaines limites devront être respectées. En conséquence, pour dépasser cette difficulté, l'octroi de droits collectifs devrait être accompagné de certaines limites ainsi que de

---

[456] Rappelons que cette expression a été utilisée par Kymlicka. Ainsi, pour respecter ces limites de la « tolérance libérale », les droits collectifs ne devront pas servir à un groupe de dominer un autre groupe ni permettre à un groupe d'opprimer ses membres en violant ses droits et libertés fondamentaux. Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2, B) b) (i), point portant sur « l'égalité libérale ».

[457] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 275.

[458] Denise G. Rhéaume désigne cette limite aux droits collectifs des groupes comme le «droit de sortie» des personnes appartenant à ces groupes. Pour plus de détails, voir D. G. RHÉAUME, *loc. cit.*, note 434, p. 139-140. Pour une opinion également en ce qui concerne ce « droit de sortie » dans le contexte de droits linguistiques accordés à des groupes, voir : S. MAY, « Misconceiving Minority Language Rights : Implications for Liberal Political Theory », *in* W. KYMLICKA et A. PATTEN, *op. cit.*, note 299, p. 123-152, plus particulièrement aux pages 149 et 150.

[459] En d'autres termes, il faut trouver une « balance entre les droits individuels et les droits collectifs ». C'est ainsi que Guy Lafrance envisageait les choses lorsqu'il prenait l'exemple de l'octroi de droits collectifs aux Québécois dans le cadre de *l'Accord du Lac Meech* qui n'a toutefois pas été ratifié. Pour plus de détails, voir G. LAFRANCE, *op. cit.*, note 387, p. 261. Jean-Yves Cheriot mentionne également cette nécessité de trouver une balance en cas de conflits entre droits individuels et droits collectifs. Pour plus de détails, voir : J.-Y. CHERIOT, *loc. cit.*, note 144, plus particulièrement à la page 33. Au même effet, voir également : F. CONSTANT, *loc. cit.*, note 441, plus particulièrement aux pages 66 et 67.

moyens de contrôle efficaces dans le cas où ces limites ne seraient pas respectées. Ces limites devraient également être puisées dans la théorie de la « tolérance libérale ». Ainsi, comme Kymlicka le précise, les droits des minorités ne devraient pas permettre à un groupe d'opprimer un autre groupe.

- *L'octroi de droits collectifs ne risque-t-il pas d'entraîner des morcellements infinis ? Où peut-on tracer la ligne ? En somme, est-ce que tous les groupes peuvent bénéficier de ce type de droit ? Si non, quels groupes peuvent en bénéficier et pourquoi ? En vertu de quels critères certains groupes pourraient en bénéficier, alors que d'autres ne le pourraient pas?*

Cette difficulté est bien réelle. Toutefois, nous croyons qu'elle ne peut justifier, à elle seule, le refus d'accorder des droits collectifs à des « groupes qui vivent en situations minoritaires » dans des États multinationaux. Ce n'est pas parce que l'identification de ces groupes est difficile à faire qu'il faut ignorer le fait que des groupes, qui ont une conscience identitaire, coexistent au sein d'États multinationaux, et qu'il faut renoncer à mettre en place des mesures qui visent à assurer une meilleure justice entre les groupes qui composent ces États. Nous avons déjà démontré que les droits collectifs se justifient par la nécessité d'assurer une « justice entre les groupes » basée sur la notion d'équilibre. Aussi, c'est plutôt si cet équilibre n'est pas assuré que des morcellements pourront se produire et que des sécessions seront revendiquées. Pour dépasser cette difficulté, il faut donc trouver un moyen d'identifier les groupes admissibles à des droits collectifs. Pour notre part, nous avons tenté, au chapitre 1, section I de la première partie de cette thèse, de dégager certains critères qui pourraient servir à identifier ces groupes. Ces critères sont liés au nombre, aux conditions libres d'adhésion de leurs membres, aux caractéristiques marquantes de leur identité, à leur conscience identitaire et à leur sentiment de solidarité, à leur stabilité et à leur position non dominante au sein de l'État notamment du point de vue politique, social ou économique[460].

- *L'octroi de droits collectifs ne risque-t-il pas d'entraîner des conflits entre les groupes dans la mesure où l'étendue de ceux-ci pourrait être différente d'un groupe à l'autre ? En d'autres mots, est-ce que tous les groupes admissibles aux droits collectifs peuvent*

---

[460] Pour plus de détails, voir *Supra,* Partie I, Chapitre 1, Section1 de la présente thèse.

*bénéficier des mêmes droits ? Si non, comment déterminer l'étendue des droits de chacun de ces groupes sans entraîner de conflits ni d'escalade dans les revendications de chacun ?*

Cette difficulté est également réelle. Toutefois, nous croyons qu'elle ne peut justifier non plus le refus d'accorder des droits collectifs. Nous avons déjà démontré que les droits collectifs se justifient par la nécessité d'assurer une justice entre les groupes basée sur la notion d'équilibre et qu'ils doivent être envisagés comme un « moyen d'assurer une nouvelle construction nationale qui tienne compte de la diversité » En conséquence, pour dépasser cette difficulté, il faut que les différents acteurs réussissent à établir une « justice entre les groupes » en trouvant un équilibre, un consensus sur ce qui est raisonnable d'accorder à chacun. Cet équilibre doit nécessairement tenir compte des faits. Ainsi, la forme et l'étendue des droits collectifs ne devraient pas dépendre de la qualification du groupe en cause, mais de la « situation minoritaires » dans laquelle il se trouve. Le portrait de cette situation prend bien sûr en compte les aspirations du groupe[461], mais également d'autres facteurs, comme nous avons déjà tenté de le démontrer au chapitre I de la première partie de cette thèse, à savoir : les caractéristiques marquantes de l'identité du groupe, ses modes d'établissement géographique concentré ou dispersé, nomade ou sédentaire, urbain ou rural, ses besoins et aspirations, l'origine de l'émergence de sa situation minoritaire, les facteurs historiques, sociaux et démographiques propres à l'État, l'influence manifeste de grands événements mondiaux ou régionaux ainsi que l'impact des nouveaux phénomènes de mondialisation et de déplacements des populations.

- *La mise en œuvre de droits collectifs ne pourrait-elle pas être problématique dans la mesure où l'identification des titulaires des droits collectifs[462] et de leurs représentants n'est pas toujours facile à faire ?*

  Cette difficulté pourrait être dépassée ou, du moins, atténuée si les droits collectifs étaient bien définis et encadrés par des règles claires relatives à la représentation légitime.

- *Certains droits collectifs ne pourraient-ils pas menacer la cohésion sociale et « entamer le sentiment d'identité civique commune qui est le ciment de la société libérale » ? Ne*

[461] Denise Rhéaume retient d'ailleurs ce facteur lorsqu'elle précise que l'octroi de droits collectifs dépend avant tout de l'intérêt que le groupe peut avoir à obtenir ce genre de droits. Voir : D. G. RÉAUME, *loc. cit.*, note 435, p. 125.
[462] C'est une préoccupation qui a été formulée par Johnston et Nickel et qui a été rapportée notamment par Donders. Pour plus de détails, voir: Y.M. DONDERS, *op. cit.*, note 396, p.56.

*pourraient-ils pas provoquer « une désunion qui conduirait à la dissolution du pays, ou tout au moins, à une volonté moindre d'accepter des sacrifices mutuels et de faire les concessions que requiert le bon fonctionnement de la démocratie*[463] *» ?*

Un tel danger existe, il est vrai, dans la mesure où des droits collectifs à l'autonomie sont accordés à chaque groupe ou à quelques groupes présents sur le territoire d'un État dans un vase clos, c'est-à-dire dans la mesure où ces droits sont accordés de façon indépendante à des groupes sans établir aucun lien avec les droits accordés aux autres groupes. Cette difficulté pourrait être dépassée si chaque groupe (qu'il soit majoritaire ou minoritaire) acceptait de considérer que chaque pouvoir accordé à un groupe fait partie d'un tout, c'est-à-dire de l'administration de l'État, et que chacun demeure, en conséquence, dépendant de l'autre[464]. En fait, les droits à l'autonomie doivent être envisagés pour établir de nouveaux rapports entre les groupes. Ceci rejoint l'idée que nous faisions prévaloir plus tôt à l'effet que les droits collectifs doivent se justifier par la nécessité d'assurer une justice entre les groupes, basée non pas sur la notion d'égalité, mais sur la notion d'équilibre. Cette façon d'envisager les droits à l'autonomie nécessite bien sûr l'adoption de dispositions supplémentaires pour aménager ces rapports ainsi que des mesures de règlement de conflits efficaces, mais n'est pas impossible.

En fait, nous ne croyons pas que ce sont les droits collectifs qui constituent le plus grand danger pour la cohésion sociale dans un État multinational, mais plutôt le désir de la majorité d'imposer une citoyenneté commune et son refus de répondre aux revendications des groupes minoritaires. En d'autres termes, c'est le refus d'envisager une construction nationale qui tienne compte de la diversité qui entrave la cohésion sociale. Nous avons déjà indiqué qu'il était nécessaire, dans les États multinationaux, d'établir « des liens qui unissent »[465] pour éviter des conflits. Pour ce faire, nous avons avancé que tous les groupes devaient déterminer ensemble, non seulement les valeurs communes de leur État multinational qui les abrite, mais qu'ils devaient également déterminer leur « identité commune » et que seule une participation de tous les groupes, conscients de leur propre identité, pourrait permettre une telle construction nationale. Ceci n'est pas aisé à faire puisque ce processus implique des négociations, des concessions, une relation de confiance

[463] W.KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 245.
[464] Ceci est notamment à la base de la théorie de l'État multinational de Karl Renner analysé par Stéphane Pierré-Caps dans S.PIERRÉ-CAPS., *op. cit.*, note 219.
[465] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, pp. 245 et ss. Voir également : *Supra*, notes 448 et 449 de la présente thèse.

et des consensus. Toutefois, il n'est pas impossible si les individus qui composent l'État accordent une grande valeur à la diversité et s'ils accordent une grande valeur aux différents groupes avec lesquels ils partagent leur pays et aux cultures qu'ils véhiculent[466]. Mais pour développer ce sentiment de la part de tous les citoyens et pour dépasser les difficultés liées à la cohésion sociale, les droits collectifs devront nécessairement être accompagnés de mesures interculturelles susceptibles de faire connaître l'autre, de le rencontrer et de lui faire apprécier ses qualités.

On peut remarquer, de ces quelques exemples, que les difficultés soulevées par la reconnaissance de droits collectifs sont essentiellement des difficultés qui se rapportent à la **mise en œuvre de ces droits** et la gestion de tels droits dans le cadre d'un État multinational. Or, ce n'est pas parce que les droits collectifs pourraient poser des problèmes dans leur mise en œuvre, qu'ils doivent automatiquement être refusés, alors que plusieurs de ceux-ci ont clairement un fondement moral. Il faut simplement envisager les limites de ces droits et leurs conditions de mise en œuvre et prévoir des mesures complémentaires au besoin. C'est en ce sens que nous avons prétendu que seuls les droits collectifs qui ne dépassent pas les limites de la théorie de la « tolérance libérale » peuvent se justifier dans le cadre d'un État libéral. C'est en ce sens également que nous avons affirmé la nécessité d'entrevoir des processus de dialogue et de consensus pour assurer le bon fonctionnement de ces droits. Enfin, c'est en ce sens que nous avons proposé l'ajout de mesures interculturelles en complément de l'adoption de droits collectifs pour permettre à tous les groupes, d'une part, de connaître, d'apprécier et de rencontrer l'autre et, d'autre part, de comprendre, d'accepter et de réaliser les bienfaits de l'adoption de ces droits pour la société dans son ensemble.

*d) L'identification des divers droits collectifs envisageables*

Kymlicka a identifié trois types de droits collectifs : les droits polyethniques, les droits de représentation et les droits à l'autonomie (essentiellement de type territorial). Selon lui, les premiers peuvent être revendiqués par les immigrants et les groupes nationaux, alors que les deux autres ne peuvent l'être que par les groupes nationaux.

---

[466] Notons que Charles Taylor prétend, dans sa théorie de la «diversité profonde», que pour que les citoyens veuillent maintenir un État multinational, il faut qu'ils accordent de la valeur à la diversité profonde en général, mais surtout aux groupes ethniques et aux cultures nationales avec lesquels ils partagent le pays. Par ailleurs, il faut tenir compte non seulement de la diversité des groupes culturels, mais aussi de la diversité des façons, pour les membres de ces groupes, de participer à la vie politique dans son ensemble. Pour plus de détails, voir: W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 268 et 269 ainsi que C. TAYLOR, Philosophie and the human science, Cambridge University Press, New-York, 1985, 340 pages.

Pour notre part, nous préférons distinguer deux types de droits collectifs, à savoir les « droits de protection » et les « droits de participation » qui peuvent, tous deux, prendre différentes formes. Par ailleurs, nous sommes d'avis, comme nous l'avons déjà indiqué, que le choix des solutions quant à la forme et l'étendue des droits collectifs à accorder dans un cas donné dépend non pas du qualificatif du groupe en cause, mais de la « situation minoritaire » dans laquelle vit le groupe. Ces deux types de droits collectifs visent à assurer, comme nous l'avons déjà démontré, la « justice entre les groupes » basée sur une notion d'« équilibre ». Dans certains cas, la justice pourra être assurée par l'adoption de « droits collectifs de protection », mais dans d'autres cas, elle ne pourra l'être sans l'adoption complémentaire de « droits de participation »[467].

Les « **droits de protection** » correspondent essentiellement aux droits que Kymlicka désigne comme étant « polyethniques ». Ils 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[468], mais ils peuvent également faciliter une meilleure intégration des minorités[469], corriger des injustices passées[470] ou compenser des inégalités sociales ou économiques[471]. À l'instar de ces droits polyethniques, les 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; le droit pour les membres des minorités à l'enseignement dans leur langue dans des classes ou des écoles subventionnées par l'État 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 ». 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**

---

[467] À titre d'exemple, l'allocation de ressources à des minorités pourrait s'avérer insuffisante, dans certains cas, pour assurer la « justice » entre les groupes. Michel Seymour indiquait d'ailleurs, dans le même sens, que « le principe de justice *maximin* visant à maximiser les ressources des plus démunis peut s'avérer insuffisant si l'on ne tient pas compte du droit qu'ont les nations à s'autodéterminer. Il pourrait être plus juste dans certains cas d'assurer outre une plus grande autonomie aux nations, de leur permettre de jouir d'institutions qui leur soient propres, et notamment d'une infrastructure économique, plutôt que de bénéficier seulement de mesures financières palliatives, inspirées par le principe de différence, mesures qui viseraient essentiellement à compenser un développement inégal ». Voir : M. SEYMOUR, « Rawls et le droit des peuples », *Philosophiques* 26/1, Printemps 1999, 1-27, p. 12.

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

[469] Par exemple, la dispense de services gouvernementaux dans la langue de la minorité.

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

[471] 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.

de créer leur propre association culturelle et d'obtenir de la part de l'État un financement pour leurs activités de même que le droit des minorités à une juste part des subventions publiques ou de l'exploitation de certaines ressources économiques correspondent à ce type de droits collectifs de protection.

Les « **droits de participation** », quant à eux, peuvent prendre la forme de mesures intégratives (qui incluent les droits de représentation identifiés par Kymlicka) ou de mesures autonomistes (qui comprennent les droits à l'autonomie de type territorial identifiés par Kymlicka, mais qui visent également d'autres formes de droits de participation, notamment des droits à l'autonomie de type personnel ou des droits à des institutions minoritaires de dialogue[472]). Ces « droits de participation » ne sont pas à dimension collective, mais **véritablement « collectifs »**. En d'autres mots, pour se réaliser, ils doivent être octroyés à des **groupes**. Toutefois, ils seront utiles non seulement aux groupes, mais à la société dans son ensemble et aux États multinationaux eux-mêmes.

En effet, 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, assurant ainsi leur survie et la promotion de leur identité. Ces droits visent également à intégrer la diversité au sein de l'État et à permettre aux États de bénéficier des richesses de cette diversité. Enfin, ces droits visent à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise par la majorité. Ils représentent donc le moyen privilégié par lequel un État multinational peut redéfinir ses valeurs et son identité en tenant compte de la réalité pluraliste qui existe en son sein. En d'autres termes, ces droits rendent possible la participation des différents groupes au nouveau processus de construction nationale sans mettre en danger leur identité et constituent un moyen d'assurer la coexistence pacifique au sein des États multinationaux.

[472] Notons que nous traiterons plus en détails des différentes formes que peuvent prendre ce droit de participation dans la partie II de cette thèse, alors que nous tenterons de dresser une typologie des différentes solutions envisageables. Voir :

## *Section II : L'évolution du régime international de protection des minorités vers un « Droit de participation »*

L'analyse normative des instruments internationaux relatifs aux droits des minorités et des autochtones démontre l'importance accordée, jusqu'à maintenant, par la Communauté internationale à la « protection » des minorités. En effet, le système élaboré par le droit international prévoit principalement et en majorité des mesures visant à protéger les minorités et leurs membres contre l'assimilation et des dispositions visant à protéger l'identité des groupes en accordant à leurs membres des possibilités réelles d'utiliser leur langue et d'exercer leur culture ou leur religion. Nous avons vu que cette « protection » était surtout assurée sur une base individuelle par des droits octroyés aux membres appartenant à une minorité, mais qu'elle pouvait l'être également par des droits à dimension collective. Nous avons également décelé la présence de quelques indices confirmant la reconnaissance de véritables droits collectifs, en complément des droits de l'homme, pour renforcer ce régime de « protection » des minorités dans les instruments relatifs aux autochtones, dans certains instruments africains, de même que dans de récents instruments faisant référence à la nécessité de préserver l'identité des minorités, la diversité culturelle et le pluralisme au sein des États.

La reconnaissance de tels droits collectifs peut-elle servir également à répondre aux besoins de « participation » des minorités ? À cet égard, nous avons déjà démontré qu'il existait un fondement moral à la reconnaissance de droits collectifs pour non seulement « protéger » les minorités au sein des États multinationaux, mais également pour assurer leur « participation ». En effet, ces deux types de droits collectifs (protection et participation) se justifient dans le cadre d'un État libéral démocratique parce qu'ils renforcent les droits individuels, constituent des droits fondamentaux en soi, assurent la diversité culturelle et, surtout, parce qu'ils contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux. Les droits de protection et les droits de participation visent des sous-objectifs différents. Toutefois, ils sont, tous deux, nécessaires à la survie des minorités et à la justice entre les groupes au sein des États multinationaux. Les droits de « protection » servent principalement à protéger l'identité des minorités et peuvent être assurés par une combinaison de droits individuels, de droits à dimension collective et de droits collectifs. Les droits de « participation », quant à eux, rendent essentiellement possible la participation des différents groupes au processus de construction nationale sans mettre en danger leur identité et passent nécessairement par la reconnaissance de droits collectifs.

---

*Infra*, Partie II, Chapitre 2 de la présente thèse.

La question qui se pose maintenant est de savoir si, à la lumière de ce fondement théorique, le régime international actuel de « protection » des minorités peut évoluer vers la reconnaissance non seulement d'un droit de « protection », mais également d'un droit de plus grande portée et plus dynamique, tel qu'un droit de « participation ». En d'autres termes, il importe aujourd'hui de s'interroger à savoir si l'on peut déceler, dans les instruments internationaux existants, une assise légale à la reconnaissance d'un tel « droit de participation » (***Paragraphe 1***). Si tel est le cas, il sera alors nécessaire d'examiner plus attentivement la portée et l'étendue de ce «droit de participation» en émergence (***Paragraphe 2***).

*Paragraphe 1: Les assises légales possibles du «droit de participation» en droit international*

Le concept de « droit de participation », entendu comme un droit collectif accordé aux minorités en tant que groupe, semble, à première vue, assez large et plutôt indéterminé. Il est donc utile d'envisager les assises légales possibles de ce droit en émergence en examinant le plus grand nombre possible de droits internationaux déjà reconnus ou susceptibles de l'être qui, compte tenu de leurs bénéficiaires, de leurs objectifs ou de leurs modalités de mise en œuvre pourraient se rapprocher, présenter des ressemblances ou se confondre avec le concept de « participation ». Dans ce contexte, nous proposons principalement l'analyse de trois assises légales possibles.

Nous vérifierons, tout d'abord, si le « droit de participation » peut trouver son assise légale dans le seul véritable droit collectif reconnu clairement par la Communauté internationale jusqu'à ce jour, à savoir le *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* ou le *droit des peuples à l'autodétermination.* Comme ce droit a toutefois été mis en œuvre d'une façon restrictive par la Communauté internationale qui l'a adopté, il importe de s'interroger sur la façon dont il pourrait aujourd'hui être réinterprété et utilisé par les États pour répondre à la problématique particulière des minorités et donner à ces dernières un moyen d'assurer leur participation (***paragraphe 1***).

Si le « droit de participation effective des minorités » ne peut pas trouver son assise légale dans ce *droit à l'autodétermination* renouvelé, il sera alors opportun d'examiner si ce droit ne pourrait pas se justifier autrement, notamment par un *droit à l'autonomie* (***paragraphe 2***) ou encore par l'obligation de préserver l'identité des minorités et celle d'assurer la diversité combinée au *droit de participation effective des personnes appartenant aux minorités* reconnu dans divers instruments internationaux récents (***paragraphe 3***).

A) Une première assise légale possible : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à l'autodétermination

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été assimilé jusqu'à ce jour, du moins dans la pratique, au *droit à l'autodétermination* dans son sens le plus strict, c'est-à-dire au droit à l'indépendance ou au droit à devenir un État, et son bénéfice a été restreint aux seuls peuples issus de la décolonisation (***a***).

Suite à l'effondrement du bloc soviétique et à l'ensemble des revendications qui a été exprimé par diverses nationalités ou minorités pour modifier leur statut à l'intérieur de leur État ou pour accéder à l'indépendance, ce *droit à l'autodétermination* peut trouver une signification nouvelle ou, du moins, une signification plus adaptée à la réalité multinationale de certains États. Ces derniers pourraient l'utiliser, dans sa nouvelle acception de *droit à l'autodétermination interne*, pour reconnaître des droits collectifs aux minorités et leur assurer une participation effective sans toutefois mettre en péril l'intégrité territoriale ou la souveraineté de leur État (***b***).

*a) L'approche traditionnelle : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à l'autodétermination dans le contexte de la décolonisation*

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été reconnu par la *Charte des Nations Unies*[473] et les deux *Pactes internationaux*[474]. Le rapport spécial du sous-comité chargé de la rédaction de l'article premier de la *Charte des Nations Unies* avait indiqué, lors de son adoption, que ce principe s'étendait « aux États, aux nations et aux peuples ». Le professeur Marcoff commentait cette disposition en indiquant :

> « Aucune clause restrictive n'accompagne ce texte afin d'exclure du champ d'application de ladite règle les peuples non coloniaux ou les peuples qui, tout en étant représentés, à des niveaux politiques différents, dans le gouvernement d'un État multinational ou plurinational, n'aspirent pas moins à accéder à l'autonomie complète[475]. »

[473] Article 1 de la *Charte des Nations Unies, précitée,* note 196.
[474] Article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité,* note 25 et article 1 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, précité,* note 197.
[475] Cité dans S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 173, p. 34.

Toutefois, ce droit a reçu, suite à son adoption et au fil des ans, une interprétation restrictive de la part de la Communauté internationale qui l'avait adopté. En effet, ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été assimilé, du moins dans la pratique des États, au *droit à l'autodétermination* dans son sens strict, c'est-à-dire au *droit à l'indépendance*, et son bénéfice a été restreint aux seuls peuples issus de la décolonisation. La *Résolution 1514 (XV)*[476] reconnaît d'ailleurs aux seuls peuples soumis à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères le *droit à l'autodétermination* entendu comme un *droit à l'indépendance* :

> « Si le caractère géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct d'un territoire sont des indices de cette situation, seule l'existence d'un régime politique, juridique ou culturel discriminatoire constitue un critère certain de non-autonomie ; la population du territoire considéré est dès lors un «peuple colonial» ayant vocation à l'indépendance. »

Par ailleurs, la *Résolution 2625 (XXV)*[477] prend bien soin de distinguer le cas des peuples coloniaux et le cas des autres communautés intégrées dans un État. Seules ces dernières ne peuvent engager une action qui aurait pour effet de menacer l'intégrité territoriale ou la souveraineté d'un État, alors que les peuples coloniaux ne semblent pas soumis au respect de ces mêmes principes :

> « Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède en vertu de la Charte un statut séparé et distinct de celui du territoire qui l'administre. Ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe tant et aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et plus particulièrement à ses buts et principes.
>
> Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action quelle qu'elle soit qui démembrerait ou menacerait totalement ou partiellement l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur. »

---

[476] *Résolution 1514 (XV) portant déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, précitée*, note 199.

[477] *Résolution 2625 (XXV) relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, précitée*, note 196.

Ainsi, les peuples coloniaux peuvent aspirer à l'indépendance, alors que les autres se voient dans l'impossibilité d'y accéder, compte tenu des règles qui leur sont imposées en regard du respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'État. De même, la doctrine admet[478] en général que le *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* dans son acception stricte (à savoir dans un but d'accession à l'indépendance) n'est pas applicable en dehors de la décolonisation compte tenu des nombreuses résolutions et dispositions appliquées à cet égard et compte tenu de la pratique des États depuis 1945[479].

Mais à défaut d'avoir un *droit*, ces « autres peuples » pourraient peut-être bénéficier de la faculté de se faire reconnaître internationalement un tel droit de façon *ad hoc*. Selon Jean Combacau et Serge Sur, les sécessions survenues au début de 1990 en Europe de l'Est témoignent peut-être « d'une évolution tendant à reconnaître à d'autres peuples que ceux des « territoires non autonomes » sinon un *droit* à la sécession, du moins une *vocation* à se constituer en États et une *faculté de prouver* qu'ils remplissent les conditions pour ce faire »[480]. Certains[481] sont d'avis qu'au moins les minorités groupées et adossées à une frontière de la mère patrie ou vivant sur les côtes ou dans des îles, - en somme les minorités groupées sur les frontières extérieures - devraient pouvoir bénéficier du droit à l'autodétermination entendu comme un droit à l'indépendance lorsque nécessaire, car si ces frontières sont inviolables, elles ne sont pas intangibles.

Certains auteurs avancent même l'idée de la nécessité de poursuivre l'élaboration du concept d'*autodétermination* pour l'adapter aux époques. Ce faisant, ils prônent une interprétation large du terme « autodétermination » de manière à ne pas le limiter à certains « peuples », tout en reconnaissant la nécessité d'établir des critères, des institutions et des mécanismes pour conditionner son exercice. Par conséquent, la société internationale devrait, selon eux, formuler des lignes directrices et mettre au point des institutions et des mécanismes pour canaliser les énergies destructives souvent générées par les aspirations de certains groupes. En d'autres mots, ce mécanisme pourrait contrôler le changement sans l'interdire[482].

---

[478] Voir toutefois, M.G. KOHEN, *op. cit.*, note 182, p. 407 et suivantes. Ce dernier est d'avis que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pourrait être applicable en dehors de la décolonisation dans la mesure où nous sommes en présence d'un « peuple ». Or, selon lui, la notion juridique de peuple est essentiellement «territorialiste», bien qu'un élément historique joue également un rôle important. Ce n'est qu'ensuite que les autres facteurs sont considérés en relation étroite avec le territoire.

[479] Pour plus de détails sur cette pratique, voir notamment : J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192.

[480] J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 3e édition, 1997, p. 265.

[481] G. HÉRAUD, « Nationalismes comblés et nationalismes frustrés : pour un traitement équitable de toutes les nations », *in* *A. LIEBICH et A. RESZLER, op. cit.*, note 147, p. 187-194 ainsi que G. HÉRAUD, *loc. cit.*, note 135, p. 21 et 22.

[482] Pour une opinion en ce sens voir notamment : M. CLECH LAM, «La portée juridique de l'autodétermination», *in* CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE, *op. cit.*, note 96, p.73-130.

Plusieurs auteurs contestent également les *justifications* de l'application restrictive du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans son acception stricte de droit à l'indépendance aux seuls cas de décolonisation, surtout depuis l'éclatement du bloc soviétique. Selon eux, il n'y aurait pas de raison pour que l'on n'applique pas ce droit à d'autres peuples ou communautés et notamment à des minorités, compte tenu que ces dernières répondent souvent aux mêmes caractéristiques. Comme le souligne Yadh Ben Achour :

> « C'est par les aléas de la diplomatie, de la guerre et des alliances, que tel groupe humain est défini comme nation pour bénéficier du principe des nationalités, que tel autre est défini comme peuple pour bénéficier du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, que tel autre est défini comme minorité, pour bénéficier d'une protection internationale. Il n'y a aucun critère objectif qui permettrait d'expliquer ces distinctions arbitraires. Certains groupes humains sont, par leur nombre, leur homogénéité, leur contiguïté territoriale des nations bien plus importantes que la plupart des États représentés à l'ONU. S'ils ne reçoivent pas ce don de l'État national, c'est en quelque sorte par malchance historique, parce que les États auxquels ils appartiennent ou les États avoisinants ont la force de s'y opposer et que les grandes puissances n'y voient pas d'intérêt[483]. »

Et plus loin, il ajoute :

> « Si nous donnons au droit des peuples toute sa portée, en le comprenant non pas du seul point de vue abstrait, mais à la lumière de son évolution, à partir du principe des nationalités au XIX^e^ siècle, puis après la Première Guerre mondiale, puis enfin à travers sa formulation dans la Charte et les grandes résolutions de l'ONU, on aboutit aux résultats suivants :
> - tout peuple a le droit de se déterminer librement;
> - c'est-à-dire de se gouverner lui-même;
> - par un État dont les dirigeants politiques, l'armée, les fonctionnaires, les juges appartiennent à ce peuple, sont des « nationaux » par la langue, la culture, la religion;
> - et que si un peuple dépend d'un État appartenant exclusivement ou majoritairement à une nationalité étrangère à celle de ce peuple;
> - ce dernier possède alors le droit de se séparer pour constituer un État indépendant et souverain. (...) Toute minorité « intégrale » aurait le droit de se constituer en État, car,

---

[483] Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.*, note 26, p. 375.

sauf à jouer sur les mots, toute minorité intégrale représentative est un peuple sans État[484]. »

D'autres auteurs continuent toutefois d'affirmer que l'éclatement du bloc soviétique et la dissolution de l'ex-Yougoslavie n'ont rien changé aux règles concernant le droit à l'autodétermination et aux règles concernant la sécession : les populations ne peuvent espérer bénéficier d'un droit à la sécession en dehors du contexte de la décolonisation, à moins d'un consentement de la part de l'État central[485].

La question du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a également été soulevée à propos de la situation des peuples autochtones lors de la *Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme*. Certains voulaient distinguer le statut des minorités de celui des peuples autochtones et réclamer pour ces derniers le droit à l'autodétermination, mais en juin 1993, la *Déclaration de Vienne* avait repris les positions connues, à savoir que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (dans son acception stricte d'accession à l'indépendance) n'est applicable qu'aux situations issues de la décolonisation et exclusivement à des situations de domination étrangère. Au moment de l'adoption du *Projet de Déclaration sur les Peuples autochtones*[486], les États ont toutefois révisé leur position à ce sujet puisque la clause 3 semble ouvrir la porte à de nouvelles possibilités d'autodétermination lorsqu'elle précise que les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes et qu'en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent leur développement économique, social et culturel. Rien ne précise toutefois si ce droit inclut un *droit à l'indépendance*.

Cela dit, peu importe ce que peuvent penser les auteurs sur la valeur de la justification de cette règle même depuis l'éclatement du bloc soviétique et de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, il semble que les États, dans leur pratique, sont encore réticents à accorder un *droit à l'indépendance* à des populations qui ne sont pas issues de la décolonisation. Reste alors uniquement, pour les situations autres que la décolonisation mettant en cause des aspirations d'indépendance, deux possibilités : 1) recourir aux règles du droit international général de « sécession », lesquelles impliquent qu'elles se réalisent dans un cadre interne consensuel puisque toute sécession se heurte au principe fondamental de l'intégrité territoriale des États[487], et de nombreuses résolutions des

---

[484] *Id.*, p. 387 et 388.
[485] Voir notamment : J. CRAWFORD, *op. cit.*, note 192.
[486] *Projet de Déclaration sur les peuples autochtones*, *op. cit.*, note 70.
[487] N. QUOC DINH, P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 23, p. 500-503.

Nations Unies se bornent à le rappeler, ou encore; 2) recourir aux règles relatives à la « dissolution » d'un État, auquel cas l'indépendance sera possible, car il n'existerait plus, dans les faits, d'État central pour donner un accord ou un désaccord sur l'indépendance d'une ou de plusieurs populations.

Mais indépendamment des considérations intéressant le *droit à l'indépendance*, il importe toutefois de retenir que ce *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* ne se limite pas, théoriquement, au *droit à l'autodétermination* entendu dans son sens strict et précisé à la *Résolution 1514*[488], à savoir au *droit à l'indépendance*. En effet, ce *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* vise également, suivant le libellé même des *Résolutions 1541*[489] *et 2625*[490], d'autres possibilités qui pourraient, quant à elles, bénéficier à d'autres peuples que les « peuples coloniaux » et notamment aux minorités. Ces moyens pourraient peut-être aider à concilier les aspirations des groupes minoritaires avec les exigences d'autorité et d'unité de l'État auquel ils sont rattachés. Ils pourraient alors notamment se concrétiser, comme le mentionne Jean-Maurice Arbour, « dans des types d'arrangements d'ordre constitutionnel qui puissent permettre aux uns et aux autres de vivre une existence normale en étant libérés de l'aliénation, de l'insécurité et de l'injustice »[491].

*b) L'approche évolutive : le droit à l'autodétermination interne*

Comme nous l'avons déjà indiqué, la *Résolution 1514* vise clairement à délimiter le droit à l'indépendance des peuples coloniaux. Par contre, la *Résolution 1541(XV)*[492], adoptée le jour suivant, précise que le *droit à l'autodétermination*, assimilé au *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, peut prendre plusieurs formes, à savoir « la libre association, l'intégration à un État et l'indépendance ». Cette résolution définit la libre association et l'intégration à un État indépendant comme suit :

> « VII. (a) La libre association doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées. Elle doit respecter l'individualité et les caractéristiques culturelles du territoire et de ses populations et conserver aux populations du territoire, qui s'associent à un État indépendant, la liberté de modifier le statut de ce territoire en exprimant leur volonté par

[488] *Résolution 1514, précitée*, note 199.
[489] *Résolution 1541 (XV), précitée*, note 199.
[490] *Résolution 2625, précitée*, note 199.
[491] J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 171, p.230-231.
[492] *Résolution 1541, précitée*, note 199.

des moyens démocratiques et des méthodes constitutionnelles.

(b) Le territoire associé doit avoir le droit de déterminer sa Constitution intérieure, sans ingérence extérieure, conformément aux méthodes constitutionnelles régulières et aux vœux librement exprimés de ses populations. (...)

VIII. (a) L'intégration à un État indépendant doit se faire sur la base de l'égalité complète entre le peuple du territoire antérieurement non autonome et celui de l'État indépendant auquel il s'intègre. Les deux peuples doivent avoir, sans distinction ni discrimination, un statut et des droits de citoyenneté égaux ainsi que des garanties pour ce qui est des libertés et droits fondamentaux; ils doivent tous deux avoir des droits égaux et des possibilités égales de représentation et de participation effective, à tous les échelons, dans les organes exécutifs, législatifs et judiciaires de l'État.» [Nous soulignons]

Ainsi, cette disposition autorise les populations concernées à participer « à un État multinational à la double condition que cette participation repose sur un acte de libre volonté et que leur propre identité s'en trouve préservée »[493].

La *Résolution 2625*, quant à elle, a ajouté une quatrième possibilité de réaliser le *droit à l'autodétermination*, à savoir par « l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple »[494]. Cette résolution est compatible avec l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* qui prévoit qu'en vertu de ce droit [des peuples à disposer d'eux-mêmes], les peuples « déterminent librement leur statut politique et assurent leur développement économique, social et culturel »[495].

Cette dernière composante du droit à l'autodétermination correspond, en fait, au *droit à l'autodétermination interne* retenu par plusieurs auteurs de doctrine[496] et notamment par le rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la

---

[493] S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 173, p. 35.

[494] Il importe de préciser que la Cour internationale de justice a fait référence à cette dernière résolution dans l'*Affaire du Sahara occidental, précitée*, note 182, pour préciser la portée de ce droit à l'autodétermination qui doit être conçu «comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples».

[495] *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, précité*, note 197.

[496] Voir notamment : P. THORNBERRY, «The Democratic Internal Aspect of Self-Determination with some Remarks on Federalism», *in* TOMUSHAT (Ed.), *The Modern Law of Self-Determination*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1993, 347 pages, p. 101-138, plus particulièrement aux pages 101 à 105, qui insère ce droit dans la logique d'une relation entre un peuple et son propre État. Voir également : K. TSOTROUDI, *loc. cit.*, note 280, p. 231-234 ; I. GYURCSIK, « New Legal Ramifications of the Question of National Minorities », *in* I.M. CUTHBERSON et J. LEIBOWITZ, *Minorities : The New Europe's Old Issue*, Prague, Budapest, Warsaw, New-York, Atlanta, Institute for East-West Studies, 1993, p. 36-39 et G. BIRO, «Autodétermination, liberté individuelle, liberté nationale», *in* A. LIEBICH et A. RESZLER, *op. cit.*, note 147, p. 170-171.

protection des minorités, M. Asbjorn Eide[497]. Celui-ci le définit comme étant « le droit du peuple qui vit dans un État indépendant et souverain de choisir son propre gouvernement, c'est-à-dire d'adopter ses propres institutions représentatives et d'élire, périodiquement ou à des intervalles raisonnables, ses représentants librement ». Par ailleurs, cette conception du *droit à l'autodétermination interne* est également compatible avec la condition posée à la *Résolution 2625* à l'effet que le gouvernement doit être représentatif de « l'ensemble du peuple appartenant au territoire, sans distinction de race, de croyance ou de couleur ».

Reste à savoir maintenant si ces acceptions du *droit à l'autodétermination* autres que le *droit à l'indépendance* peuvent bénéficier aux minorités. Pour répondre à cette question, il importe de préciser tout d'abord que les *Résolutions 1514, 1541 et 2625* n'ont aucunement été abrogées de sorte qu'elles continuent à s'appliquer. Or, les affirmations contenues plus particulièrement dans la *Résolution 1514*, pour restreindre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au contexte de la décolonisation, concernaient, à notre avis, uniquement le *droit à l'indépendance*. En conséquence, rien ne permet de supposer que les autres composantes du droit à l'autodétermination, et notamment *le droit à l'autodétermination interne*, ne pourraient pas bénéficier aux minorités pour leur permettre d'obtenir un statut spécifique ou leur permettre d'adopter leurs propres institutions et de s'administrer elles-mêmes[498], bien que la question de la qualification des populations concernées par ces textes ne soit pas hors de toute controverse, la notion de « peuple » demeurant encore ambiguë[499].

Certains auteurs ont même avancé qu'avec l'avènement de la mondialisation et le développement des phénomènes identitaires, « on voit apparaître un nouveau concept d'autodétermination qu'il faut prendre en compte et développer car il pourrait être un instrument

---

[497] A. EIDE, «L'ethnonationalisme et le problème des minorités : la nécessité de réformes institutionnelles», *in La réforme des institutions internationales de protection des droits de l'Homme, Premier Colloque International sur les droits de l'Homme*, la Laguna, Ténérife, 1er au 4 novembre 1992, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1993, p. 133-136.

[498] D'ailleurs, certains auteurs distinguent le droit à la sécession du droit à l'autodétermination interne pour conclure que le premier devrait avoir une portée limitée, alors que le second devrait avoir une portée beaucoup plus large. À cet égard, voir notamment: M.FREEMAN, «Democracy and Dynamite: The Peoples's Rights to Self-Determination», *Political Studies*, 1996, vol.44, p.746-761, plus particulièrement à la page 753.

[499] Les critères retenus par le rapporteur spécial de la Sous-Commission, Aureliu Critescu, pour identifier un «peuple» paraissent semblables à ceux permettant d'identifier une minorité, à la différence que le peuple doit avoir un lien avec le territoire. Toutefois, cette distinction n'est pas facilement applicable dans la pratique et les États n'ont pu parvenir à s'entendre sur une définition de ce qui constitue un « peuple ». Voir à cet égard : *Étude de Aureliu Critescu*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1 (1981); C. SALADIN, « Self-determination, Minority Rights and Constitutional accomodation : The Example of the Czech and Slovak Federal Republic », *MJIL*, 1991, n° 13, p. 174-177 ainsi que P. THORNBERRY, *loc. cit.*, note 496, p. 124-128. Voir également : *Supra*, Partie I, chapitre 1, section 1, paragraphe 2 de la présente thèse.

précieux pour le règlement de problèmes entre groupes sociaux de différentes origines »[500]. Ainsi, selon cette hypothèse, une « partie des citoyens (d'un État) qui partagent, au-delà de la cohabitation, un ensemble d'éléments culturels, pourraient demander le droit à la spécificité quant au mode de système de gouvernement, c'est-à-dire quant à la manière de s'intégrer à la modernité globalisée »[501]. Le statut spécifique à accorder à des minorités pourrait se matérialiser suivant différentes formes et même impliquer, dans certains cas, la mise en place d'une ou l'autre forme d'autonomie pour les minorités[502].

Bien sûr, accepter que ce *droit à l'autodétermination interne* profite aux minorités **suppose un nouveau contrat social entre l'État et les minorités et une nouvelle conception de l'État en soi**. Comme le précise Gaspar Biró « [la] nation majoritaire que constitue l'État doit renoncer à l'interprétation exclusive de la doctrine de souveraineté nationale, c'est-à-dire à un comportement où son État ne traduirait que la souveraineté de la nation majoritaire constituant l'État (...) De leur côté, les groupes minoritaires doivent limiter leurs revendications autonomistes de manière à éviter tout conflit »[503]. Par contre, cette solution constitue une excellente façon de tenir compte de la réalité des États multinationaux et d'assurer la participation effective des minorités, tout en ne touchant pas à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de ces États.

D'ailleurs, l'*Avis n° 2 de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie* (ou Commission Badinter), malgré sa portée uniquement consultative, a apporté un éclairage nouveau sur la nécessité de protéger les identités nationales par un *statut adéquat*, tel que le *droit à l'autodétermination interne* et la nécessité, du même coup, de ne pas porter atteinte à l'intégrité territoriale des États concernés. Cette conciliation entre ces deux nécessités repose sur une exclusion du droit à la sécession, mais garantit un droit imprescriptible aux minorités de voir leur identité reconnue « en vertu du droit international »[504]. Par cette référence, il semble que la Commission voulait confirmer que le droit à l'autodétermination ne se limite pas au droit à l'indépendance et qu'il est conciliable avec le principe d'intégrité territoriale.

En conséquence, si la Communauté internationale est prête à adopter cette approche évolutive du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, le *droit à l'autodétermination interne*

---

[500] J. BENGOA, *op. cit.*, note 242, p. 4, par. 18
[501] *Id.*, p. 7, par. 30.
[502] Sur les différentes formes d'autonomies possibles, voir *Infra*, Partie I, Chapitre 2, section II, paragraphe 2 C) de la présente.
[503] G. BIRO, *loc. cit.*, note 496, p. 171.
[504] *Avis n° 2 de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie, précitée*, note 227.

pourrait être allégué pour permettre à des minorités de s'administrer elles-mêmes par le biais d'une forme d'autonomie ou d'une autre. Toutefois, vu l'ambiguïté du bénéficiaire de ce droit, il n'est pas clair que ce droit pourrait bénéficier à tous les types de minorités dans toutes les circonstances. Par ailleurs, il n'est pas clair que ce droit pourrait être allégué pour mettre en place des types de solutions autres que l'autonomie pour assurer la participation des minorités à la vie de l'État. Ainsi, ce droit ne semble pas constituer l'assise légale idéale pour le « droit de participation », car il n'offre pas de solutions très flexibles susceptibles de s'adapter à toutes les situations minoritaires.

B) Une deuxième assise légale possible : Le droit à l'autonomie

L'autonomie ne connaît pas de définition officielle en droit international. La plupart des auteurs la définissent toutefois comme étant un pouvoir accordé à une unité infra-étatique de se gouverner suivant ses propres normes, de gérer les affaires qui la concernent suivant ses propres normes[505]. Comme Asbjorn Eide le souligne dans son rapport sur *« L'autonomie culturelle et la démocratie territoriale : solution pour une intégration harmonieuse des groupes »*, son origine vient des mots grecs « autos » (soi-même) et « nomos » (administrer) qui peut se traduire par le fait de s'administrer soi-même[506]. Certains auteurs désignent également ce pouvoir par les termes « autogestion » ou « gestion autonome »[507].

On peut également concevoir l'autonomie comme une forme d'aménagement de la structure de l'État puisqu'elle implique nécessairement un partage des pouvoirs entre diverses entités au sein de l'État. Lorsque plusieurs entités de l'État sont dotées d'une autonomie en regard de certains pouvoirs précis et qu'elles bénéficient, en plus, d'une participation à la prise de décision au niveau central, on peut alors parler de fédération[508]. Ainsi, une fédération inclut nécessairement des entités autonomes. Toutefois, la présence d'entités autonomes au sein de l'État ne permet pas, en soi, de conclure nécessairement à une fédération, comme nous le verrons plus loin (*Infra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2).

---

[505] Voir notamment à cet égard : N. LEVRAT, *loc.cit*, note 159, p. 55.; B. DE WITTE, *loc. cit.*, note 268; T. POTHIER, *Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1, p. 4.; A. EIDE, *L'autonomie culturelle et la démocratie territoriale : Solution pour une intégration harmonieuse des groupes ?*, Document des Nations Unies, E/CN.4/AC.5/2001/WP.4, p. 3.

[506] A. EIDE, *id.*, p.3.

[507] Voir notamment à cet égard, les *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 14 à 21 et p. 30 à 35.

[508] B. DE WITTE, *loc. cit.*, note 268, p. 124.

Certains voient dans la mise en place d'une ou de plusieurs autonomies au sein de l'État, un fractionnement ou une division de la souveraineté de l'État compte tenu que les pouvoirs octroyés à l'unité autonome ne peuvent être annulés par le pouvoir central et *vice versa*[509]. D'autres sont plutôt d'avis qu'il ne peut y avoir division de souveraineté compte tenu que celle-ci est, en bout de ligne, exercée par le peuple et qu'en conséquence, ce sont plutôt les modalités de cette souveraineté, exercée par le peuple dans son ensemble, qui sont divisées[510].

Peu importe l'approche théorique que l'on peut retenir relativement à la division de la souveraineté ou à la division des modalités de la souveraineté, il n'en demeure pas moins que l'autonomie implique un partage des pouvoirs fondé sur le principe de subsidiarité, lequel veut que les décisions soient prises au niveau le plus proche des citoyens qui est susceptible d'être le plus efficace compte tenu du problème à régler[511]. Reste à savoir quels pouvoirs peuvent être partagés et dans quels domaines ceux-ci peuvent être exercés. Ces pouvoirs peuvent être de types administratif, réglementaire, judiciaire ou autre, mais certains sont d'avis qu'une véritable autonomie est de nature « législative », c'est-à-dire qu'elle donne à l'entité autonome le pouvoir de légiférer dans certains domaines sans être subordonnée au pouvoir central[512].

Quant aux domaines dans lesquels ces pouvoirs s'exercent, ils peuvent être très variés et plus ou moins étendus. En général, ces pouvoirs devraient «porter surtout sur des domaines où la minorité se distingue davantage du reste de la population et qu'elle ressent donc comme essentiels au maintien de son identité[513]. Il s'agira normalement du domaine culturel au sens large du terme avec notamment, les politiques stratégiques de l'enseignement, des médias, et la réglementation linguistique». À notre avis, on pourrait ajouter à cette liste, selon les situations minoritaires en cause, certains domaines touchant la science, la santé, l'environnement, les ressources naturelles,

---

[509] Voir notamment A. EIDE, *op. cit.*, note 505 qui indique à la page 3 que «[tout] modèle d'autonomie implique une division de la souveraineté : le pouvoir central exerçant les fonctions les plus importantes tout en assurant l'essentiel des relations internationales, étant entendu que l'unité autonome détient des compétences limitées mais intangibles qui ne peuvent être annulées par le pouvoir central». Voir également : N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159 qui mentionne, aux pages 43 à 45, que certains peuvent y voir une telle division de la souveraineté, mais qui précise également que, personnellement, il n'adhère pas à cette approche.

[510] Voir N. LEVRAT, *loc. cit*, note 159, p. 43 à 45; ainsi que R. LAPIDOTH, *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1996, 298 pages, p. 193.

[511] Pour une illustration de ce principe de «subsidiarité», voir notamment la façon dont on y fait référence dans la *Charte européenne de l'autonomie locale*, . Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 octobre 1985, ste n° 22, entrée en vigueur le 1er septembre 1986, texte en français en ligne: [http://conventions.coe.int/Treaty/fr./Treaties/html/122.htm.]. Pour plus de détails sur cette notion dans le cadre européen, voir également : G. VANDERSANDEN, « Considération sur le principe de subsidiarité », *in Mélanges offerts à Jacques Velu, Présence du droit public et des droits de l'homme*, Éditions Bruylant, 1992, 1931 pages en trois tomes, p. 193-210.

[512] B. DE WITTE, *loc. cit.*, note 268, p. 124.

[513] *Id.*, p. 125.

l'énergie, l'économie, les affaires sociales, les communications et les transports, la sécurité intérieure de l'État, etc[514]. Il semble toutefois que l'on veuille réserver certains domaines essentiels à l'intégrité territoriale d'un État au pouvoir central, notamment les domaines de la défense, des politiques macro-économiques et des affaires diplomatiques[515].

La question qui se pose est de savoir s'il existe un véritable **droit** à l'autonomie en faveur des minorités en droit international. Il est difficile de conclure en ce sens, du moins il est difficile de conclure à un droit à l'autonomie pour tous les types de minorités. En effet, « ni le droit des traités, ni le droit coutumier ne contient le moindre indice à un quelconque droit à l'autonomie »[516]. Par ailleurs, aucun instrument universel ni même régional ne précise un tel droit, mis à part deux instruments : 1) le *Projet de Déclaration relatif aux droits des peuples autochtones* qui, s'il est adopté, prévoira un droit à l'autonomie en ce qui concerne les affaires autochtones [517]; et 2) la *Convention n° 169 de l'OIT* qui reconnaît aux peuples autochtones, tels que définis au paragraphe 1(2) de cette *Convention*, un certain degré d'autonomie à l'intérieur de l'État, en particulier, les articles 7 et 14 qui concernent la terre et les ressources naturelles[518].

En conséquence, le seul droit à l'autonomie qui existe en droit international est celui accordé aux autochtones par la *Convention n° 169 de l'OIT*. Un droit à l'autonomie plus large pourrait éventuellement être accordé, toujours en faveur des autochtones, si le *Projet de Déclaration relatif aux droits des peuples autochtones* est adopté. Ainsi, il existe un droit à l'autonomie en droit international en faveur d'un seul type de minorité : les minorités autochtones (puisque, comme nous l'avons déjà prétendu, ils peuvent être considérés comme un type de minorité lorsqu'ils se retrouvent en situation minoritaire[519]). Ce droit n'existerait pas pour les autres types de minorités sur le plan international (étant entendu que, sur le plan interne, un État pourrait, bien sûr, prévoir ce droit)[520]. Certains auteurs plus optimistes pour les minorités y verraient tout au

---

[514] Pour des exemples à cet égard, voir notamment : R. LAPIDOTH, *op. cit.*, note 510, p. 185 à 191; ainsi que 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, p. 25.

[515] C'est d'ailleurs ce que laissent entrevoir à ce sujet les *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 15 et p.31-32.

[516] Comme le précise le document préparé par l'INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, à la p. 24: «En outre, ni le droit établi par traité, ni le droit coutumier ne contient le moindre indice à un quelconque droit à l'autonomie. Même la *Déclaration de Copenhague* de la CSCE en date du 29 juin 1990, pourtant le document politique ayant la plus grande portée, sinon le seul, en matière de protection des minorités, est formulé très prudemment sur ce point et ne fait mention de l'autonomie que comme «l'un des moyens» de promotion de l'identité des minorités. Le droit international comporte encore moins d'indications quant à la construction de l'autonomie ».

[517] *Projet de Déclaration relatif aux droits des peuples autochtones, précité*, note 70, clause 3.

[518] *Convention n° 169 de l'OIT, précité*, note 70. Pour plus de détails, voir également A.EIDE, *loc.cit*, note 505, p. 6 et 7.

[519] *Supra*, Partie I, chapitre I, section I, paragraphe 2 de la présente.

[520] Voir notamment : A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 5; R. LAPIDOTH, *op.cit*, note 510, p. 176 et 177; ainsi que INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 24.

plus une obligation pour l'État de **négocier** l'autonomie, mais certainement pas un droit unilatéral pour les minorités à cette autonomie[521].

Ainsi, le droit international semble vouloir accorder un droit à l'autonomie aux seuls groupes autochtones (donc en fonction d'un qualificatif) indépendamment de la « situation minoritaire » dans laquelle ils vivent. Mais pourquoi est-il plus réticent à le faire à l'égard des autres types de minorités ? Aucune réponse n'est concluante, mais quelques éléments de justification peuvent être avancés. Ainsi, il semble que le démantèlement possible de l'État ou les revendications possibles de sécession suite à l'octroi d'une autonomie soient des motifs qui aient contribué au refus des États de reconnaître un tel droit à l'autonomie en faveur des autres minorités dans les instruments internationaux[522]. Le danger que des populations puissent concevoir isolément des autonomies sans tenir compte des besoins de l'ensemble de la société est également un autre motif invoqué pour justifier la réticence des États à reconnaître un « droit à l'autonomie »[523].

D'autres raisons peuvent également expliquer cette réticence : les acteurs présents lors de la négociation et de l'élaboration de chacun des droits; les rapports de forces en présence sur le plan national ou international; le fait que *l'Observation n°23 sur l'article 27 du Pacte*[524] ait donné uniquement l'exemple des peuples autochtones lorsqu'elle a affirmé que la culture pouvait s'exprimer par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles; le fait que l'autonomie peut être envisageable à cause de l'élément d'aboriginalité en présence (soit le lien à la terre) dans le cas des autochtones; le fait que les groupes autochtones aient réussi à se regrouper plus efficacement que d'autres types de minorités, au niveau international, pour faire valoir leurs revendications et qu'un Groupe de travail spécifique ait même été créé au sein des Nations Unies

---

[521] R. LAPIDOTH, *op.cit*, note 510, p. 177. Il est intéressant de noter que la Cour suprême du Canada a reconnu l'existence d'une «obligation de négocier» dans le cas d'une revendication plus poussée que l'autonomie, à savoir dans un cas où la population d'une province, en l'occurrence de la province du Québec, exprimerait clairement le désir de quitter le Canada. La Cour a conclu à cette obligation de négocier de la part de toutes les parties en s'appuyant sur les quatre principes non-écrits de la Constitution, à savoir : le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et le respect des minorités. Pour plus de détails, voir le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, (1998) 2 R.C.S. 217.

[522] Voir notamment : A. EIDE, *Document de travail renfermant des propositions pour un programme global de prévention de la discrimination et de protection des minorités*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1994/36, p. 5; R. LAPIDOTH, *op. cit.*, note 510, p. 177; N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, p. 55; ainsi que INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514 p. 24. Notons que le Liechtenstein avait même présenté, en 1991, une proposition pour reconnaître un droit à l'autonomie territoriale. En fait, cette proposition tendait à ce que les communautés ayant une identité sociale et territoriale distinctes aient la possibilité d'exercer le droit de s'administrer elles-mêmes et qu'elles aient le droit intrinsèque et inaliénable de décider de leur système politique comme elles l'entendent, mais la plupart des États ont rejeté cette idée. Pour plus de détails, voir les débats de la Troisième Commission des droits de l'homme : COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Débats de la Troisième Commission des droits de l'homme*, Document des Nations Unies, A/C.3/48/21 et 22.

[523] H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83, p. 14.

[524] *L'Observation n° 23 sur l'article 27 du Pacte, précitée*, note 279.

pour leur permettre de se faire entendre, etc. D'autres réponses pourraient également être apportées par des disciplines autres que le droit, la politique ou l'histoire, telles que la sociologie ou la psychologie. Toutefois, comme ces disciplines ne nous sont pas familières, il est difficile pour nous de mesurer toute la portée de ces justifications possibles. Nous pouvons simplement mentionner que, dans ces cas, des raisons reliées à une certaine culpabilité sociale dans la conscience collective face aux autochtones jadis colonisés et dépossédés de leurs terres et de leurs biens pourraient, par exemple, être avancées. Mais toutes ces raisons ne sont que des hypothèses.

Dans l'état actuel des choses, seuls les peuples autochtones semblent pouvoir bénéficier d'un certain droit à l'autonomie. Pour les autres types de minorités, la possibilité de bénéficier de l'autonomie serait plus aléatoire. En effet, nous constatons que les instruments internationaux qui intéressent les minorités (autres que le *Projet de Déclaration relatif aux droits des peuples autochtones* et la *Convention n°169 de l'OIT*), lorsqu'ils font allusion à l'autonomie, considèrent cette dernière non pas comme un droit, mais comme un **moyen**, parmi d'autres, pour répondre aux besoins des minorités selon la spécificité de chaque cas et, suivant la pratique de certains États, pour assurer le droit à la participation effective des minorités ou le pluralisme dans l'unité de l'État.

À cet égard, rappelons qu'au niveau universel, les propositions pour inclure un droit à l'autonomie de façon expresse n'ont pas été acceptées durant les négociations qui ont mené à la rédaction et à l'adoption de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*[525].

Le rapporteur spécial, M. Eide, a toutefois admis en 1994, dans son *Document de travail renfermant des propositions pour un programme global de prévention de la discrimination et de protection des minorités*, que « la participation effective des groupes minoritaires et la jouissance effective par ces groupes de leurs droits culturels passent parfois par la décentralisation territoriale ou une forme d'autonomie locale»[526]. Le professeur Capotorti, quant à lui, avait auparavant admis qu'une politique pluraliste avait « pour objectif fondamental de préserver l'identité des groupes minoritaires » et qu'elle poursuivait cet objectif « en leur accordant une grande latitude dans l'administration de leurs affaires »[527].

---

[525] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : P. THORNBERRY, « The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to Minorities : Background, Analysis, Observations and an Update », *in* A. PHILLIPS et A. ROSAS, *Universal Minority Rights*, London, Abo Akademi University Institute for Human Rights, 1995, p. 42-46.
[526] A. EIDE, *op. cit.*, note 522.
[527] *Étude du professeur Francesco Capotorti, Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, op. cit.*, note 45, p. 34.

Le Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies a, quant à lui, retenu, dans le cadre de ses travaux de 1999, les conclusions du Séminaire de Flensbourg traitant de la participation effective des minorités à l'effet que « la décentralisation des pouvoirs fondée sur le principe de subsidiarité - qu'on l'appelle **autonomie** ou transfert de pouvoir et que les décisions prises soient symétriques ou asymétriques - améliorait les chances, pour les minorités, de participer à l'exercice du pouvoir dans les domaines qui les concernent et dans toutes les sociétés au sein desquelles elles vivent »[528]. Comme le confirmera M. Eide, le président du Groupe de Travail, en 2001, en faisant siennes ces conclusions, « le Groupe de travail n'avait pas l'intention d'affirmer l'existence du droit à l'autonomie, mais d'indiquer qu'il pouvait offrir un **moyen**, dans certaines situations, d'assurer une participation effective de la population »[529].

Au sein de la CSCE/OSCE, les instruments internationaux semblent également aller dans ce sens. Le *Document de Copenhague* de juin 1990, sans en faire une obligation, a pris «note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des **administrations locales ou autonomes appropriées**, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'État concerné »[530].

Le *Rapport de la réunion d'experts de la CSCE/OSCE sur les minorités nationales à Genève* de 1991 a également fait référence à des résultats positifs obtenus par des États participants qui ont mis en place des solutions d'autonomies pour certaines minorités en mentionnant « que des résultats positifs ont été obtenus par certains, selon des voies démocratiques appropriées, en autres : par une **administration locale et autonome**, ainsi que par une **autonomie sur une base territoriale**, notamment grâce à l'existence d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs constitués par voie d'élections libres et périodiques; **par la gestion autonome,** par une minorité nationale, des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable; par des formes décentralisées ou locales d'administration; (...) par l'octroi d'une

---

[528] *Rapport du Groupe de travail sur les minorités de sur les travaux de sa cinquième session*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1999/21, p. 21 et 22, par. 81 et 82; ainsi que EUROPEAN CENTER FOR MINORITY ISSUES, *Propositions du séminaire « Vers une participation effective des minorités »*, Flensbourg, Allemagne, 30 avril au 2 mai 1999, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4, par. 22 (mieux connues sous le nom de « *Proposition de Flensbourg* »).

[529] A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 7 et 8. Jane Wright semble également être de cet avis lorsqu'elle développe l'idée que l'autonomie peut être un moyen approprié de mettre en œuvre le droit à l'autodétermination interne et qu'elle précise que le degré de cette autonomie peut varier selon les situations. Voir : J. WRIGHT, *loc. cit.*, note 80.

[530] Voir le paragraphe 35(2) du *Document de Copenhague, précité,* note 288.

assistance financière et technique aux personnes appartenant à des minorités nationales qui désirent exercer leur droit d'établir leurs propres institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses et d'en assurer le fonctionnement »[531].

En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, nous constatons également que certains instruments font référence à l'autonomie sans toutefois reconnaître l'existence d'un droit à l'autonomie. Le préambule de la *Charte européenne de l'autonomie locale* de 1985 souligne que « les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir » apportent une contribution à la « défense et au renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe » et précise, dans son article 9, le droit à des ressources propres et suffisantes pour l'exercice de ces pouvoirs décentralisés[532].

Par ailleurs, la contribution du Conseil de l'Europe au séminaire de la CSCE/OSCE sur la dimension humaine à Varsovie en 1993 a souligné que « la pratique de plusieurs pays européens montre que des problèmes de minorités peuvent se résoudre à travers le renforcement de **l'autonomie au plan local ou régional** (...) Par ailleurs, la mise en œuvre du principe de l'autonomie locale contenu dans la *Charte européenne de l'autonomie locale*, adaptée certes à la diversité des situations, pourrait se révéler un facteur puissant à la fois de protection des minorités et de cohabitation pacifique et civilisée (...) L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen »[533].

Cependant, les chefs de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe ont été plus réservés lors du *Sommet de Vienne* d'octobre 1993, mais ils ont tout de même indiqué dans le document de clôture que « la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire à la participation de tous à la vie politique » et qu' « à cet égard, une contribution importante doit être apportée par les **collectivités régionales et locales** »[534]. Ce document n'a toutefois pas précisé que ces collectivités pourraient être représentatives d'une minorité.

---

[531] *Rapport d'expert de la CSCE/OSCE sur les minorités nationale (Genève) de 1991, précité*, note 291, plus particulièrement la partie IV, 7e paragraphe.
[532] *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 511.
[533] Contribution du Conseil de l'Europe au séminaire de la CSCE sur la dimension humaine intitulée « Étude de cas concernant des minorités nationales : résultats positifs », Varsovie, 24-28 mai 1993, Strasbourg, le 19 mai 1993.
[534] *Déclaration de Vienne sur la réforme de la CEDH, les minorités nationales et le plan d'action contre le racisme*, Sommet du Conseil de l'Europe, Vienne, 8-9 octobre 1993, AS/Inf (93) 4, Annexe II, alinéa 4 reproduite dans : A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69, p. 385-386.

La *Recommandation 1201*, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en février 1993 avait pourtant été plus loin auparavant en affirmant la possibilité pour les minorités « de disposer **d'administrations locales ou autonomes appropriées ou d'un statut spécial** » dans les régions où les minorités sont majoritaires. Cependant, on a déjà vu que cette *Recommandation* n'a pas été retenue par le Conseil des ministres, bien qu'elle bénéficie d'une application réelle dans le cadre de certains traités bilatéraux qui l'ont spécifiquement intégrée[535].

En ce qui concerne les instruments internationaux qui touchent les minorités, développés dans le cadre d'autres organisations régionales (Union africaine, Organisation des États américains), on note toutefois un silence au sujet de l'autonomie. On peut tout de même conclure des quelques références à l'autonomie, identifiées dans certains instruments internationaux, que la Communauté internationale n'est pas prête à reconnaître un **droit** à l'autonomie aux minorités, sauf peut-être aux minorités autochtones. Toutefois, elle semble, de plus en plus, vouloir encourager les États à adopter cette solution en tant que **moyen,** parmi d'autres, pour assurer la participation des minorités tout en définissant les paramètres et les différentes formes possibles d'autonomie. Les *Recommandations de Lund* élaborées sous l'égide de l'OSCE et celles du *Séminaire de Flensbourg* proposées dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies témoignent de cette attitude d'encouragement[536].

En résumé, on peut comprendre de cette petite analyse que le « droit à l'autonomie », s'il existe en droit international, ne peut bénéficier qu'aux populations autochtones. Ainsi, si ce droit pouvait constituer une assise légale au « droit de participation des minorités à la vie de l'État », il pourrait être utile uniquement à un seul type de minorité. Par ailleurs, ce droit n'offre pas une assise légale idéale au « droit de participation », même dans ce contexte limité. En effet, ce *droit à l'autonomie*, à l'instar du *droit à l'autodétermination interne*, fait référence uniquement à l'autonomie et à ses diverses formes et ne prend pas en considération les autres types de solutions possibles. En conséquence, il ne semble pas offrir des solutions très flexibles susceptibles de s'adapter à toutes les situations minoritaires.

---

[535] Notamment les traités de bon voisinage signés par la Hongrie avec ses voisins l'Ukraine, la Slovénie, la Croatie, la Slovaquie et la Roumanie: Traité de bon voisinage et de coopération entre la République de Hongrie et l'Ukraine du 6 décembre 1991 (en vigueur depuis le 16 juin 1993); Traité d'amitié et de coopération entre la République de Hongrie et la République slovène du 1er décembre 1992 (en vigueur depuis le 4 mars 1994); Traité sur les relation amicales et la coopération entre la République de Hongrie et la République croate du 16 décembre 1992 (en vigueur depuis le 21 décembre 1993); Traité sur les relations de bon voisinage et sur la coopération amicale entre la République de Hongrie et la République slovaque du 19 mars 1995 (en vigueur depuis le 15 mai 996) et; Traité d'entente, de coopération et de bon voisinage entre la République de Hongrie et la Roumanie du 16 septembre 1996 (en vigueur depuis le 27 décembre 1996).

[536] *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 14 à 21 et p. 30 à 35.; *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 21 à 25.

C) Une troisième assise légale possible : le droit de participation effective des minoritaires combiné à l'obligation de préserver l'identité des minorités et à la nécessité d'assurer la diversité et le pluralisme

Si la possibilité pour tous les types de minorités de participer à la vie de la société dans laquelle elles vivent ne peut pas se rattacher au *droit à l'autodétermination interne*, en raison notamment de l'ambiguïté qui découle de la notion de peuple, ni au *droit à l'autonomie* qui semble ne s'appliquer qu'à un seul type de minorité, elle pourrait alors se rattacher au droit de participation des personnes appartenant aux minorités que l'on a vu apparaître dans les récents instruments internationaux relatifs aux minorités[537] interprété à la lumière notamment des objectifs poursuivis par le droit des minorités.

Il est vrai que ce droit de participation apparaît, à première vue, comme un droit individuel et non comme un droit collectif dans la majorité des instruments internationaux relatifs aux minorités. Seuls les instruments relatifs aux autochtones prévoient clairement un droit de participation de nature collective[538]. La *Déclaration relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques*, le *Document de Copenhague*, la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* ou la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales* accordent tous, quant à eux, un droit de participation à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique ou publique, selon le cas, uniquement aux « personnes appartenant à une minorité »[539]. Certaines dispositions précisent également le droit de participer pleinement « au progrès et au développement économique de leur pays » et de prendre une part effective « aux décisions qui concernent la minorité », mais accordent également ces droits uniquement aux « personnes appartenant à une minorité ».

---

[537] Voir notamment : l'article 3 de la *Déclaration relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 28; l'article 35 du *Document de Copenhague, précité*, note 288; l'article 15 de la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, précitée,* note 70. Voir également dans leur esprit, l'article 21.3 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme, précitée,* note 453 ainsi que les deux *Pactes, précités,* notes 25 et 197.

[538] Voir notamment: la *Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70 ainsi que le *Projet de Déclaration universelle sur les populations autochtones, précitée,* note 70.

[539] Voir notamment: les paragraphes 2(2) et 2(3) et 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 28; l'article 35 du *Document de Copenhague, précité,* note 288 ainsi que l'article 15 de la *Convention-cadre, précitée,* note 70.

Toutefois, ce « droit de participation » comporte également une dimension collective. En effet, 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 ou un droit complémentaire ? Pour que cette participation soit « effective » en regard des questions qui intéressent le groupe, elle nécessite que les droits accordés aient un certain 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, 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.

En fait, la réelle portée du « droit de participation » des minoritaires doit être examinée à la lumière de l'objectif poursuivi par le droit des minorités, formulé expressément dans les instruments internationaux relatifs aux minorités, à savoir : la « préservation de l'identité et de la culture des minorités[540] ». La portée de ce « droit de participation » doit également être examinée à la lumière d'autres objectifs plus généraux que s'est fixés la Communauté internationale en ce qui concerne le maintien de la diversité culturelle à l'échelle mondiale et la nécessité d'assurer le pluralisme au sein des États.

Nous avons déjà démontré que la reconnaissance de certains droits collectifs, en complément des droits de l'homme, était le corollaire indispensable pour permettre à la Communauté internationale de rencontrer ces objectifs. Nous avons également démontré que ces droits collectifs devaient revêtir la forme de droits de protection, mais également de droits de participation. Aussi, la lecture combinée du droit de participation des minoritaires et des obligations de l'État en ce qui concerne la préservation de l'identité collective des minorités, la diversité culturelle et le pluralisme au sein de l'État milite en faveur d'une interprétation du « droit à la participation » non seulement comme un droit dont peuvent bénéficier les membres d'une minorité à titre individuel, mais également dont peut bénéficier une minorité en tant que groupe.

---

[540] 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 28; l'article 33 du *Document de Copenhague, précité, note* 288; l'article 5 de la *Convention-cadre, précitée,* note 70 ainsi que la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe, précitée,* note 289.

D'autres indices, qui découlent de la pratique de certaines organisations régionales et internationales, viennent également confirmer le désir de la Communauté internationale de reconnaître un droit de participation qui puisse bénéficier à des groupes. À titre d'exemple, lors du Séminaire d'experts 1999 intitulé « Vers une participation effective des minorités », organisé par le « European Center for Minority Issues » à Flensbourg en Allemagne en 1999 (ci-après les « *Propositions de Flensbourg* »)[541], 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 Ces propositions ont d'ailleurs été retenues par le Groupe de travail.

En septembre 1999, la Fondation pour les relations interethniques du Bureau du Haut-Commissaire de l'OSCE a, elle 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* »[542].

L'Institut Max-Planck, de son côté, a fait, dans le cadre de son étude du 30 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[543]. Enfin, le professeur Tom Hadden a également dressé ce genre d'inventaire où il cite en exemple plus de 47 États dans son document de travail intitulé « Integrative Approaches to the Accomodation of Minorities » et présenté au Groupe de travail sur les minorités des Nations Unis en 2001[544].

Il ressort de ces travaux des exemples fort intéressants qui démontrent que la Communauté internationale est prête à encourager les États à adopter des 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. Certains États ont même déjà accepté de mettre en place certaines mesures pour faciliter cette participation collective des minorités.

---

[541] *Propositions de Flensbourg, précitées*, note 528, par. 4 à 8.
[542] *Recommandations de Lund, précitée*, note 294.
[543] INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514.
[544] T. HADDEN, *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.

Cette pratique des organisations internationales de même qu'une interprétation large et libérale du « droit de participation » des minoritaires en fonction de l'objectif poursuivi par le droit des minorités de « préserver l'identité des minorités » et des objectifs plus généraux, formulés dans divers instruments internationaux, en ce qui concerne le maintien de la diversité culturelle et la nécessité d'assurer le pluralisme au sein des États permettent, à notre avis, de conclure à l'émergence d'un véritable « droit de participation » collectif en faveur des minorités.

Ce *droit de participation en émergence*, contrairement au *droit à l'autodétermination* ou au *droit à l'autonomie*, serait susceptible de bénéficier à tous les types de minorités, bien que sa forme et son étendue pourraient, comme nous le verrons au point suivant, dépendre des situations minoritaires dans lesquelles elles vivent. Ce *droit de participation* pourrait également être mis en œuvre à l'aide de moyens plus étendus que ceux qui pourraient être offerts par le *droit à l'autodétermination interne ou le droit à l'autonomie*. À l'instar de ces derniers, il pourrait se concrétiser par le biais d'une forme d'autonomie, mais d'autres solutions pourraient également être utilisées. En conséquence, cette assise légale pourrait offrir plus de souplesse que le *droit à l'autodétermination* ou le *droit à l'autonomie* en envisageant plusieurs solutions adaptables aux diverses situations minoritaires[545].

*Paragraphe 2 : La nature et la portée du droit de «participation» en émergence*

Les textes internationaux, comme nous venons de le démontrer, laissent entrevoir l'émergence d'un « droit de participation » des minorités qui se justifie, par ailleurs, dans le cadre d'un État libéral. Il semble que l'on puisse même trouver une assise légale précise dans une interprétation large et libérale du droit de participation des personnes appartenant à une minorité. Afin de mieux comprendre la façon dont pourra se concrétiser ce droit collectif de participation et la dynamique qu'il sous-tend, il importe maintenant de s'interroger sur la nature et la portée de ce droit et notamment de se questionner sur la façon d'identifier les groupes bénéficiaires de ce droit (***A***), sur ses caractéristiques fondamentales (***B***) et sur les moyens disponibles pour le mettre en œuvre (***C***).

[545] Voir le point de notre étude qui étudie les différents moyens de mise en œuvre du droit de participation, *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 C) de la présente thèse.

A) Les bénéficiaires de ce droit

Les textes internationaux qui traitent du « droit de participation » ne semblent pas, à première vue et comme nous venons de le voir, faire référence à un droit collectif, mais plutôt à un droit individuel à dimension collective. En effet, ils font référence au droit de participation des membres des minorités et non au droit de participation des minorités elles-mêmes. Cependant, ces textes font également référence au « droit à l'identité » des minorités et à l'obligation pour les États d'assurer la diversité et le pluralisme en leur sein et nous avons démontré que ces objectifs ne pouvaient véritablement être rencontrés que par la reconnaissance de droits collectifs au groupe. En conséquence, nous avons conclu que la combinaison de ces droits et obligations confirmait l'émergence d'un droit de participation en faveur de groupes.

Une question demeure cependant quant à la façon d'identifier les groupes bénéficiaires de ce droit. En d'autres mots, est-ce que tous les groupes peuvent bénéficier de ce droit ? Si non, quels groupes peuvent en bénéficier et pourquoi ? En vertu de quels critères certains groupes pourraient en bénéficier, alors que d'autres ne le pourraient pas ?

Nous avons déjà traité précédemment[546] de la difficulté d'identifier les titulaires des droits collectifs, que ce soient les droits de protection ou les droits de participation, mais nous avons indiqué qu'elle ne pouvait justifier, à elle seule, le refus d'accorder des droits collectifs à des « groupes qui vivent en situations minoritaires » dans les États multinationaux. Nous avons également tenté de dégager des moyens disponibles pour dépasser cette difficulté en proposant certains critères qui pourraient servir à identifier les « groupes en situations minoritaires » car ce sont eux qui sont justifiés de bénéficier de droits collectifs, et plus particulièrement du droit de participation en émergence.

Rappelons simplement que ces critères sont liés au nombre, aux conditions libres d'adhésion de leurs membres, aux caractéristiques marquantes de leur identité, à leur conscience identitaire et à leur sentiment de solidarité, à leur stabilité et à leur position non dominante au sein de l'État notamment du point de vue politique, social ou économique[547]. Tous les groupes qui répondent à ces critères au sein d'un État multinational devraient pouvoir bénéficier du droit de

[546] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) c) de la présente thèse.
[547] Pour plus de détails, voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 1, Section II de la présente thèse ainsi que *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) c) de la présente thèse.

participation. Bien sûr la forme que prendront les droits collectifs de participation ne sera pas toujours la même et dépendra de la « situation minoritaire » particulière du groupe en cause[548].

B) Les caractéristiques de ce droit

Le droit de participation en émergence présente au moins quatre caractéristiques qui peuvent aider à le définir et à déterminer le cadre dans lequel il peut être mis en œuvre. En effet, nous pouvons affirmer que ce droit est « étendu » puisqu'il vise la participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État (***a***). 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) (***b***). Ce droit de participation est également « limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit » de sorte qu'il ne pourra être mis en œuvre sans respecter un minimum de conditions et de limites acceptables dans le cadre d'un État libéral démocratique (*c*). Enfin, un État multinational ne devrait pas hésiter à mettre en place ce « droit de participation » pour répondre aux besoins des minorités et à ses propres besoins pour envisager une construction nationale qui tienne compte de la diversité puisqu'il est « compatible avec la souveraineté de l'État » (*d*). L'analyse de ces caractéristiques nous permettra de dégager certains critères à remplir pour respecter le droit de participation (*e*).

*a) Un droit étendu : la participation à toutes les facettes de la « vie de l'État »*

La participation des minorités devrait au moins viser, suivant le libellé de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,* « la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique »[549]. Il n'est cependant pas toujours aisé de circonscrire ce que vise cette expression. Celle-ci devrait cependant, à notre avis, être interprétée largement et viser tous les domaines qui intéressent ou qui conditionnent la vie en société.

---

[548] Nous examinerons plus en détails les divers moyens disponibles ultérieurement. Voir : *Infra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 C) de la présente thèse.

[549] Paragraphe 2(2) de la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée*, note 28. Il est à noter que l'article 15 de la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, précitée*, note 66, fait référence à une participation des minorités aux mêmes facettes de la vie de l'État que celles mentionnées dans la *Déclaration* des Nations Unies à l'exception de la « vie religieuse», alors que l'art. 35 du *Document de Copenhague, précité*, note 288, fait référence, quant à lui, uniquement à la participation des minorités aux «affaires publiques».

À titre d'exemple, suivant une telle interprétation large et libérale et bien que le droit de participation des minorités ne soit pas expressément prévu à l'égard des questions relatives au développement et à l'utilisation des ressources, il y aurait tout lieu de croire que ces aspects pourraient être inclus dans ce que l'on désigne comme relevant de la « vie économique d'un État ». Le paragraphe 4(5) de la *Déclaration* qui précise que les « États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économique de leur pays » milite en faveur de cette interprétation. Par ailleurs, plusieurs rapports déposés devant diverses instances des Nations Unies insistent sur l'importance du développement pour la survie des identités et sur la nécessité d'assurer la participation des minorités en ce qui concerne cet aspect[550]. Aussi pour tenir compte de cette interprétation large et libérale, nous désignerons l'expression « vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique» comme étant les différentes facettes de « la vie de l'État » ou de la « vie en société ».

Par ailleurs, la participation d'une minorité aux diverses facettes de la « vie de l'État » ne devrait pas viser uniquement les décisions qui concernent la minorité ou les régions dans lesquelles elle vit, mais également celles qui concernent toute la société dans son ensemble. Le *Document de Copenhague* et la *Convention-cadre* ne laissent pas de doute à ce sujet. Le premier instrument envisage une « participation aux affaires publiques, et *notamment* aux affaires concernant les minorités ». Le deuxième instrument prévoit une participation effective « à la vie culturelle, sociale, économique ainsi qu'aux affaires publiques, *en particulier* celles les concernant ». Tous deux emploient donc un libellé qui envisage une participation *au minimum* en regard des questions qui

---

[550] Voir notamment: N. KIPURI, *op. cit.*, note 96, p.31; H. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83, p. 17; CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Rapport sur les populations autochtones et la mondialisation*, *op. cit.*, note 152, p. 8, par. 26.; R. RIDDELL, *op. cit.*, note 84; S.C. JANET, *op. cit*, note 84. Notons que le *Rapport de 2003 du Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies, op. cit.*, note 8, recommandait même spécifiquement aux États, à la page 26, par. 20) b), «d'assurer la participation effective des minorités à la formulation, l'exécution et l'évaluation des stratégies, plans et programmes de développement qui les touchent et de renforcer les moyens dont disposent ces minorités pour assurer cette participation au pays». Cette question du droit de participation des minorités en matière de développement a également fait l'objet d'une recommandation dans le rapport du DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *Report of An International Seminar on Autonomist and Integrationist Approaches to Minority Protection*, Copenhagen, 3-4 April 2002, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.1, par. 33.; La *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, précitée,* note 16, insiste également sur la nécessité d'assurer la participation des divers groupes au développement pour assurer la survie des diverses identités. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment le discours prononcé par le Directeur général de l'UNESCO, M. Koïchuro Matsuura, à l'occasion de la présentation du suivi de *l'Année des Nations Unies pour le patrimoine culturel* devant la 58e Assemblée générale des Nations Unies à New-York le 31 octobre 2003, document de l'UNESCO, DG/2003/150. Enfin, notons également que le *Rapport du Minority Rights Group International de 2004* a insisté sur la nécessité non seulement d'assurer la participation des minorités en matière de développement au sein de leur État, mais sur la nécessité que les agences de développement coopèrent avec les minorités lorsqu'il s'agit d'apporter une aide à un État en particulier à ce développement. Pour plus de détails, voir: MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development*, UN document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5, p. 10.

intéressent les minorités, mais qui laisse place à une participation effective en regard de décisions qui concernent également la société dans son ensemble.

La *Déclaration* des Nations Unies n'est pas, quant à elle, aussi claire. Le paragraphe 2(2) indique, sans autre précision, la nécessité d'assurer une « participation à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique ». Le paragraphe 2(3) semble, quant à lui, venir restreindre cette participation aux seules questions qui concernent les minorités, alors qu'il indique la nécessité d'une participation effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, « aux décisions qui concernent les minorités ou les régions dans lesquelles elles vivent ». Toutefois, nous sommes d'avis que cette disposition prévoit, elle aussi, uniquement un *minimum* et n'écarte pas une participation aux décisions qui concernent la société dans son ensemble. En effet, ce paragraphe 2(3) doit être interprété en tenant compte d'une disposition plus large, soit le paragraphe 4(5), qui précise la nécessité d'assurer une participation pleine des minorités non pas au seul progrès et développement de leur communauté, mais « au progrès et au développement économique de leur pays ». À notre avis, une telle participation ne peut être assurée que si les minorités peuvent prendre une part effective aux décisions qui, non seulement les concernent, mais concernent aussi toute la société dans laquelle elles vivent.

En conséquence, nous considérons que le droit de participation en émergence est « étendu » en ce sens qu'il vise une participation des minorités « à toutes les facettes de la vie de l'État » (vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique), non seulement pour les décisions qui concernent le groupe en particulier, mais également pour les décisions qui concernent la société dans son ensemble.

*b) Un droit à « contenu variable » adaptable aux diverses situations minoritaires*

Les libellés des instruments internationaux qui traitent du « droit de participation », à savoir la *Déclaration des Nations Unies*, le *Document de Copenhague* et la *Convention-cadre européenne*, prévoient, comme nous venons de le constater, un droit précis et « étendu » quant aux *sujets* sur lesquels doit porter la participation. Toutefois, ils ne prévoient pas d'exigence spécifique sur la *façon* d'assurer cette participation. Ils donnent tout au plus des indices à l'effet que le « niveau », le « degré » et la « forme » de cette participation pourraient varier selon les situations minoritaires.

En effet, aucun instrument n'exige que cette participation des minorités soit assurée à tous les niveaux : local, régional ou national. Au contraire, le paragraphe 2(4) de la *Déclaration des Nations Unies,* en précisant que la participation doit se faire « au niveau national et, le cas échéant au niveau local », et le *Document de Copenhague*, en faisant référence à la mise en place d'« administrations locales », laissent clairement entendre que la participation des minorités n'a pas à être assurée à tous les niveaux local, régional et national, mais peut l'être à un ou à plusieurs niveaux à la fois. Par ailleurs, aucun instrument ne prévoit la nécessité d'accorder un pouvoir décisionnel aux minorités pour leur assurer cette participation de sorte que l'on peut en déduire que l'octroi de pouvoirs simplement consultatifs pourrait, dans certains cas, être suffisant.

Enfin, aucun instrument ne dicte la mise en place de moyens spécifiques ni n'exige la mise en place de mesures identiques pour toutes les minorités afin d'assurer leur participation aux diverses facettes de la vie de l'État. Au contraire, ces instruments internationaux laissent entendre que ce droit de participation peut prendre diverses formes. À titre d'exemple, le *Document de Copenhague* prévoit la possibilité de mettre en place « des administrations locales » et « des administrations autonomes appropriées ». La *Convention-cadre européenne*, quant à elle, envisage indirectement la possibilité d'adopter des mesures assurant une certaine représentation aux minorités en faisant référence à la question de l'impact des délimitations des circonscriptions électorales sur les droits des minorités[551]. Ainsi, divers moyens peuvent être envisagés pour mettre en œuvre le « droit de participation » et nous examinerons plus en détails ces diverses possibilités au point C suivant ainsi qu'à la partie II de la présente thèse.

En fait, ce qui compte c'est que cette participation soit « effective ». D'ailleurs, cette exigence est commune aux trois instruments internationaux étudiés. Mais qu'entend-on par « participation effective » ? À notre avis, cette exigence vise tout d'abord une « réelle » participation des minorités par la mise en place de mécanismes officiels de participation et non simplement une participation « symbolique ». Elle inclut également l'idée d'une participation « efficace » et « utile ». Ainsi, la participation ne doit pas seulement être reconnue, mais elle doit également pouvoir s'exercer concrètement de sorte que des mesures financières suffisantes devraient accompagner les mécanismes de participation. Ainsi, les minorités auront les « moyens » d'exercer les droits qui leur auront été reconnus. En somme, cette exigence de « participation effective » implique que les mécanismes de participation choisis accordent une « voix réelle, efficace et utile » aux minorités.

Toutefois, une telle participation ne s'obtient pas de la même façon pour tous les groupes. En effet, le niveau, le degré et la forme de participation nécessaires pour assurer une « voix réelle, efficace et utile » à un groupe donné devront être déterminés en fonction de la « situation minoritaire » dans laquelle vit ce groupe. L'objet qui sous-tend le « droit de participation » milite en faveur d'une telle interprétation *en fonction des situations minoritaires*. En tant que droit collectif visant à contribuer à promouvoir la justice entre les groupes et visant à donner un moyen d'assurer une nouvelle construction nationale qui tienne compte de la diversité, le « droit de participation » doit pouvoir être souple et s'ajuster aux différentes situations minoritaires. Le libellé du *Document de Copenhague* confirme également que la solution choisie est tributaire de divers facteurs lorsqu'il donne des exemples de mécanismes de participation effective en faisant référence à des administrations locales ou autonomes appropriées, « correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités »[552].

Nous croyons cependant que d'autres facteurs doivent également être pris en compte pour mettre en place des mécanismes qui assurent une participation « effective » dans un cas donné. En effet, comme nous avons déjà tenté de le démontrer au chapitre I de la première partie de cette thèse, une situation minoritaire se définit non seulement de façon historique et territoriale, mais également par les caractéristiques marquantes de l'identité du groupe en cause, son mode d'établissement géographique concentré ou dispersé, ses modes de vie nomade ou sédentaire, urbain ou rural, ses besoins et aspirations, l'origine de l'émergence de sa situation minoritaire, les facteurs historiques, sociaux et démographiques propres à l'État, l'influence manifeste de grands événements mondiaux ou régionaux et l'impact des nouveaux phénomènes de mondialisation et de déplacements des populations.

La présence ou l'absence de chacun de ces facteurs pour définir une situation minoritaire donnée aura un impact sur le niveau, le degré et la forme de participation qui seront octroyés à un groupe et donc sur le ou les mécanismes choisis pour mettre en œuvre le « droit de participation ». Nous ne pouvons toutefois pas dégager de normes à cet égard compte tenu de la variété et de la complexité des situations minoritaires. Toutefois, des *tendances* pourraient se dessiner à partir de la pratique des États sur les facteurs qui auront une *influence* importante dans le choix des solutions[553].

---

[551] Article 16 de la *Convention-cadre, précitée*, note 70.
[552] Article 35 *du Document de Copenhague, précité*, note 288.
[553] Voir *Infra*, partie II de la présente thèse.

À titre d'exemple, la présence de minorités concentrées et en nombre important sur un territoire délimité et ayant des liens historiques avec l'État pourrait justifier la mise en place d'une autonomie locale ou régionale, alors que la présence de minorités dispersées sur le territoire de l'État et en nombre important, pourrait justifier la mise en place d'une autonomie personnelle. La pertinence des facteurs pourrait varier selon les faits de chaque cas. Aucune solution en soi ne sera meilleure qu'une autre. Parfois, ce n'est pas une, mais plusieurs mesures de participation différentes qui devront être adoptées pour permettre à un même groupe vivant en situation minoritaire de participer à toutes les facettes de la vie de l'État. Ce qu'il importera de vérifier, c'est que la combinaison des solutions choisies permettre, en définitive, au « droit de participation » d'être respecté.

En conséquence, nous pouvons conclure que le « droit de participation » des minorités est, pour reprendre une expression utilisée par la Cour suprême du Canada dans le contexte du droit de gestion scolaire[554], 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).

*c) Un droit limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit*

Le droit de participation en émergence est, comme nous venons de le constater, un droit « étendu » et « à contenu variable ». Toutefois, il est également « limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit ». Ces objectifs découlent du fondement même des droits collectifs et du cadre dans lequel se conçoit le « droit de participation » en particulier et comportent des balises qui rendent le droit de participation possible, acceptable et effectif dans le cadre d'une société libérale démocratique.

À cet égard, nous avons déjà démontré[555] que l'adoption de droits collectifs (qu'ils soient de protection ou de participation) se justifiait dans le cadre d'un État libéral démocratique, dans la mesure où ils ne dépassent pas les limites de la « tolérance libérale », parce qu'ils renforcent les droits individuels, constituent des droits fondamentaux en soi, assurent la diversité culturelle et surtout, parce qu'ils contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux.

---

[554] Notamment dans les affaires : *Mahé* c. *Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (man.)* [1993] 1 R.C.S. 839; *Arsenault-Cameron* c. *île du Prince-Édouard* [2000] 1 R.C.S. 3.
[555] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2B) b) de la présente thèse.

Nous pouvons déceler plusieurs objectifs poursuivis par le droit de participation, en tant que droit collectif, à partir de ces fondements ainsi que les limites qu'ils comportent. Ainsi, le droit de participation doit servir à protéger les cultures sociétales tout en assurant le respect des droits et libertés individuelles et notamment le droit à l'égalité des individus. Il doit également viser à assurer la survie et la promotion de l'identité des minorités sans entraver le libre choix de leurs membres d'appartenir ou non au groupe, sans permettre au groupe d'opprimer l'un de ses membres et sans permettre à un groupe d'opprimer un autre groupe. Enfin, il doit favoriser la diversité au sein de l'État en encourageant l'intégration plutôt que l'exclusion et contribuer à promouvoir la justice entre les groupes au sein des États multinationaux en reconnaissant l'égale dignité des groupes et en établissant un certain équilibre entre les groupes. Ainsi, le droit de participation implique de la part de tous les acteurs le respect d'une certaine « proportionnalité »[556]. Celle-ci

[556] Le principe de « proportionnalité » pourrait ainsi être utilisé pour assurer un équilibre dans l'aménagement des mécanismes de participation pour tous les groupes qui composent l'État de la même façon qu'il est utilisé pour assurer un équilibre lorsqu'il s'agit d'examiner les atteintes portées à des droits individuels. W. Cragg proposait déjà cette alternative en 1989 dans son article : W. CRAGG, « Moral Theory and Individual and Collective Rights », *in* G.LAFRANCE, *op. cit.*, note 387, p. 250-263, plus particulièrement à la page 261. Rappelons que le principe de proportionnalité est apprécié par les juges lorsqu'il s'agit d'évaluer la compatibilité entre deux droits individuels. Il se retrouve, expressément ou implicitement, reconnu dans plusieurs constitutions et notamment dans la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, précitée*, note 50. Ainsi, les atteintes à certaines libertés reconnues sont admises lorsqu'elles constituent des limites nécessaires dans une société démocratique. En d'autres termes, « la proportionnalité apparaît comme le régulateur de l'équilibre démocratique. C'est elle qui doit dissuader, à la fois, le citoyen d'abuser de ses droits, l'administration d'excéder ses pouvoirs, le législateur d'abîmer les libertés, le juge d'exaspérer son contrôle, le politique d'exacerber ses rancœurs, le professeur d'exagérer ses critiques, le journaliste d'échauffer les esprits, etc. ». Pour plus de détails, voir notamment : P. MARTENS, « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité », *in Mélanges offerts à Jacques Velu, op. cit.*, note 511, p. 66. Appliquer aux minorités, cette « proportionnalité » pourrait vouloir dire que les minorités ne devraient pas interpréter leurs revendications de façon illimitée et en fonction de leurs seuls intérêts, mais qu'elles devraient les envisager dans le contexte d'une nouvelle construction nationale qui tienne compte des intérêts de tous. Par ailleurs, il est intéressant de noter également que, dans une récente cause portant sur le droit des minorités (affaire *Solsky*, rendue en même temps que les affaires *Casimir et Gosselin)*, la Cour suprême du Canada a notamment dû évaluer la compatibilité entre des intérêts collectifs (la protection de la langue française au Québec importante pour la communauté francophone) et un droit à la fois individuel et collectif (le droit à l'éducation pour les minorités de langues officielles) en faisant appel à une certaine proportion ou à un certain équilibre sans toutefois référer expressément au principe de « proportionnalité ». La Cour a tout d'abord établit que l'article 23 de la *Charte,* qui prévoit le droit à l'éducation dans la langue de la minorité, garantit à la fois un droit social et collectif et un droit civil et individuel. Elle a également précisé que l'application de l'article 23 de la *Charte* était « contextuelle » et qu'elle devait « tenir compte des disparités qui existent entre la situation de la communauté linguistique minoritaire du Québec et celle des communautés linguistiques minoritaires des territoires et autres provinces » et reconnu « qu'au Québec, le gouvernement provincial appelé à légiférer en matière d'éducation doit disposer de la latitude suffisante pour assurer la protection de la langue française tout en respectant les objectifs de l'article 23 », Ainsi, la Cour a reconnu l'importance de protéger un groupe, soit la communauté francophone au Québec, qui est majoritaire au Québec, mais minoritaire dans le reste du Canada, et l'importance du droit à l'éducation prévu à l'article 23 de la *Charte* pour les membres de la communauté anglophone et pour la communauté anglophone elle-même, qui est minoritaire au Québec, bien que majoritaire dans le reste du pays. Elle a par la suite examiné le critère de « la majeure partie » fixé dans la législation provinciale pour donner ouverture, dans un cas précis, au droit à l'éducation et a jugé que ce critère était conforme avec l'article 23 de la *Charte* dans la mesure où il est interprété de façon « qualitative » et non « quantitative » puisqu'il doit « se prêter aux nuances et à la subjectivité requise pour déterminer si l'admission d'un enfant, compte tenu de la situation particulière de celui-ci, cadre avec l'objet du paragraphe 23(2) et avec la nécessité particulière de protéger et renforcer la communauté linguistique minoritaire ». La Cour a ainsi apprécié le droit des collectivités francophones de voir protéger leur langue par des règles, conformes à la *Charte,* en ce qui concerne l'accès à l'enseignement en anglais et le droit des membres des communautés anglophones d'obtenir, conformément à l'article 23

devra être la ligne de conduite à suivre pour l'aménagement des mécanismes de participation.

Nous pouvons également déceler plusieurs objectifs poursuivis par le droit de participation ainsi que les limites qu'ils comportent à partir de ses particularités propres. En effet, nous avons démontré que le droit de participation avait la particularité, contrairement aux autres droits collectifs (de protection), de contribuer à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise par la majorité et de rendre essentiellement possible la participation des différents groupes au nouveau processus de construction nationale sans mettre en danger leur identité. Ainsi, le droit de participation doit s'envisager dans la perspective de répondre aux besoins des groupes *au sein* des États multinationaux, ce qui veut dire qu'il ne doit pas entraver la stabilité à l'intérieur des frontières de l'État ni au-delà de celles-ci. Il doit plutôt contribuer à établir un certain équilibre entre les groupes au sein de l'État, mais aussi à instaurer un certain dialogue, car la construction nationale doit se réaliser collectivement. Ainsi, le « droit de participation » ne devrait pas être mis en œuvre de façon unilatérale par l'État ou par les groupes minoritaires, mais devrait l'être en collaboration avec toutes les entités, qu'elles soient majoritaires ou minoritaires, qui composent l'État.

Des mesures d'entente, de consensus ou, du moins, de consultation, seront donc nécessaires. Dans les États où il existe une forte majorité et quelques groupes minoritaires, le rapport de force fera en sorte que les ententes et consensus pourront vraisemblablement être possibles. Par contre, dans les États où aucun groupe ne pourra, à lui seul, constituer une majorité, mais où l'on retrouvera plusieurs minorités, cela sera plus difficile. Un pacte ou une entente préalable à la mise en place de mécanismes de participation sera d'autant plus important. Le Liban, qui présente un tel portrait, avait d'ailleurs compris cette nécessité à la veille de son indépendance en 1943, alors que les principales communautés musulmanes et chrétiennes avaient négocié librement, entre elles et sans pression extérieure, le « *modus operandi* des affaires de l'État » dans une entente non écrite, mieux connue sous le nom de *Pacte National.* Celui-ci allait, par la suite, être complété par l'aménagement d'un cadre politico-juridique capable d'assurer à l'ensemble des communautés une certaine place dans la conduite des affaires publiques. Bien que les mécanismes en place n'étaient pas parfaits et qu'ils aient entraîné des insatisfactions, il semble qu'aucun

---

de la *Charte*, un enseignement en anglais au Québec. Pour plus de détails, voir : *Solski (tuteur de)* c. *P.G. du Québec*, 2005, C.S.C. 14 (31 mars 2005). Pour une vue d'ensemble de la problématique qui découle de la législation provinciale en cause, voir également : *Gosselin (tuteur de)* c. *P.G. du Québec*, 2005, C.S.C. 15 (31 mars 2005) et *Casimir* c. *P.G. Québec*, 2005, C.S.C. 16 (31 mars 2005).

mécanisme utile de participation n'aurait été envisageable sans cette entente préalable[557].

Enfin, il est intéressant de noter que lors du Séminaire d'experts tenu à Flensbourg en 1999 sur le thème de la 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[558] en insistant sur le fait 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;
- 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.[559]»

Ces propositions, en reprenant les objectifs visés par le droit de participation que nous avons relevés et en mettant l'accent sur les limites qu'ils comportent, confirment notre position à l'effet que le droit de participation est « limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit ». En conséquence, les mécanismes qui seront mis en place pour réaliser le « droit de participation » ne devront pas aller à l'encontre de ces objectifs et de ces limites.

---

[557] Les événements subséquents qui ont mené à l'adoption de l'*Accord de Taef en 1989* sur les modalités de fonctionnement de l'État sans accord intercommunautaire, mais plutôt par l'imposition d'acteurs régionaux et notamment de la Syrie, ont démontré que l'absence d'accords rendait difficile la mise en place de véritable mécanismes de participation. Pour plus de détails, voir notamment : K. BOUSTANY, *loc. cit.*, note 55. Avec le retrait des troupes syriennes et des pressions de la Syrie sur l'État libanais en avril 2005, il sera intéressant de suivre de près la façon dont le Liban choisira de réorganiser l'État.

[558] *Propositions de Flensbourg, précitée*, note 528, par. 4 à 8.

[559] *Id.*, p. 2, par. 3.

*d) Un droit compatible avec la souveraineté de l'État*

Une caractéristique essentielle à tout État est sa souveraineté interne et externe. Cette souveraineté, dans son sens interne, signifie essentiellement que l'État peut, de façon suprême, exercer des compétences, les définir et les organiser sur son territoire[560]. Dans son sens externe, elle « exprime l'autonomie et l'indépendance d'un ordre juridique par rapport à tout autre ordre juridique[561] » de sorte que l'État n'obéit, en principe, à personne d'autre. Dans la réalité, les États doivent bien souvent respecter certaines normes internationales de sorte que cette souveraineté n'est pas aussi totale. Certains justifient alors cette limitation par la volonté ou par le consentement de l'État d'autolimiter sa souveraineté, alors que d'autres sont plutôt d'avis qu'elle découle plutôt « des nécessités de la coexistence des sujets du droit international[562] ». Mais peu importe la façon dont on envisage ces limitations de la souveraineté de l'État et mis à part celles-ci, il reste que l'État demeure, en général, maître de ses décisions autant sur le plan interne qu'externe. C'est ce que l'on désigne comme étant sa « souveraineté ».

Bien qu'à une certaine époque, cette souveraineté de l'État était, en fait, détenue par une seule personne, à savoir le roi, elle appartient aujourd'hui, du moins dans les États démocratiques,

---

[560] H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 161, p. 69. Notons que Pierre Pactet précise que les auteurs allemands traduisent la souveraineté en disant que « seul l'État a la compétence des compétences», entendant par là qu'elle constitue le pouvoir originaire, illimité et inconditionné de l'État, de déterminer sa propre compétence. Pour plus de détails, voir P. PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Éditions Armand Colin, 22e édition, mise à jour au 1er août 2003, Bordeaux, 667 pages. Voir également, au sujet du concept de « souveraineté »: N. QUOC DIHN, P.DAILLIER et A.PELLET, *op. cit.*, note 23. p. 409.

[561] H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 161, p. 69. Certains définissent la souveraineté de l'État comme «un pouvoir de droit *(il ne s'agit pas d'une situation de force, mais d'un pouvoir s'inscrivant dans l'ordre juridique qu'il fonde)*, initial *(parce qu'il est à la source de cet ordre juridique)*, inconditionnel *(parce qu'il ne procède d'aucune norme extérieure ou antérieure)* et suprême *(parce qu'il n'existe aucune norme supérieure)*». Pour plus de détails, voir : P. PACTET, *op. cit.*, note 560, p. 44 à 46. Notons qu'il précise également que plusieurs critiquent cette définition au motif qu'elle ne rend pas compte de toute la réalité. Elle ne permet pas notamment d'expliquer la subordination de l'État aux règles du droit public international. Elle n'explique pas non plus des situations assez fréquentes, comme celle de l'État fédéral et des États membres qui sont également souverains. Certains ont alors proposé d'abandonner la notion de souveraineté et d'intégrer plutôt la collectivité étatique dans la société internationale et à faire de l'État une collectivité intermédiaire (ou un ordre juridique) se situant au-dessus des collectivités (ou des ordres juridiques) infra-étatiques, qui tiennent d'elle leurs compétences, et au-dessous des collectivités supra-étatique ou plus spécialement de l'ordre juridique international, dont elle reçoit les siennes. D'autres ont proposé de substituer à la notion de souveraineté la notion de «faisceau de compétences» pour désigner les pouvoirs dont disposent, au nom du peuple, les gouvernants d'un État. Au contraire de la souveraineté, ces compétences peuvent être dissociées, comme le terme faisceau l'indique fort bien. Dès lors, il devient compréhensible qu'elles fassent l'objet de limitations diverses et que les États puissent d'eux-mêmes transférer un certain nombre à des organismes fédéraux ou supra-nationaux qui pourront ensuite imposer unilatéralement leur volonté. Ni l'une, ni l'autre de ces propositions n'est convaincante, car elles ne permettent pas de préciser la spécificité de l'État par rapport aux autres collectivités qui disposent toutes d'un faisceau de compétences. L'autolimitation pose aussi un problème de seuil, car il paraît très difficile de déterminer quelles sont les prérogatives dont l'État peut se départir sans renoncer à la maîtrise de son destin.

[562] Comme le précise N. Quoc Dinh, «la Souveraineté de chaque État se heurte à celles, concurrentes et égales, de tous les autres États. Dès lors, la limitation de la souveraineté ne découle pas de la volonté de l'État, mais des nécessités de la coexistence des sujets du droit international». Pour plus de détails voir notamment: N. QUOC DIHN, P.DAILLIER et A.PELLET, *op. cit.*, note 23. p. 409-410.

au peuple de façon collective[563]. Dans certains cas, comme en France[564], le détenteur collectif de la souveraineté est expressément mentionné dans la constitution, alors que, dans d'autres cas, il peut être identifié de façon implicite. Dans la majorité des cas, le peuple exerce cette souveraineté à l'aide des diverses activités normatives de l'État d'au moins deux façons : en s'exprimant directement (par exemple par référendum) ou par l'entremise d'organes étatiques.

Plusieurs craintes ont été formulées à l'effet que la mise en œuvre du « droit de participation », principalement par le biais de mesures d'autonomie, pourrait porter atteinte à cette souveraineté de l'État[565]. En fait, plusieurs craignent que de telles mesures d'autonomie détruisent l'État ou, du moins, rendent impossible son fonctionnement en minant l'une des caractéristiques constitutives essentielles de l'État, à savoir sa souveraineté. Pour eux, la mise en place de mesures d'autonomie entraîne une division de la souveraineté. Celle-ci ne serait plus exercée collectivement par le peuple, mais par plusieurs groupes distincts au sein de l'État. Il y aurait donc plusieurs détenteurs de la souveraineté au sein d'un même État avec des aspirations potentiellement incompatibles de sorte que l'existence même de l'État pourrait être mise en jeu.

Nous ne sommes pas de cet avis. Le raisonnement à la base des inquiétudes quant à la division de la souveraineté met l'accent sur la « titularité » de la souveraineté et oublie d'analyser les « modalités » possibles d'exercice de cette souveraineté par le peuple. Les régimes fédératifs offrent des exemples où des mesures d'autonomie ont clairement été accordées à des entités au sein de l'État sans affecter pour autant la souveraineté de l'État. En fait, les mesures d'autonomie accordées aux entités fédérées sont jugées compatibles avec la souveraineté de l'État, car elles sont envisagées comme des modalités particulières de l'exercice de la souveraineté et non comme des mesures de division de la souveraineté. En d'autres termes, la souveraineté, dans le cadre d'États fédéraux, « s'exprime par l'entremise des organes fédéraux, mais aussi par l'entremise des organes décentralisés suivant les règles d'un partage de la compétence étatique. Ainsi, ce n'est pas la souveraineté qui est partagée, mais les modalités de son exercice »[566]. C'est d'ailleurs en ces termes que la Cour d'appel du Québec au Canada examinait la question : « (...) si, d'une part, la souveraineté est une et indivisible, il n'y a rien qui répugne, dans les préceptes du fédéralisme, que

---

[563] Cette notion de souveraineté collective a d'abord été dégagée par des théoriciens comme Locke et Rousseau, mais s'est ensuite progressivement transposée en droit. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 161, p. 90 à 92.

[564] Article 3 de la *Constitution française de 1958*, texte *in* P.-H. CHALVIDAN, *Droit constitutionnel : institutions et régimes politiques*, Édition Nathan, 1996, 352 pages, p. 288 à 309.

[565] N. Levrat, *loc. cit.*, note 159, p. 79 à 90; W. Kymlicka, *op. cit.*, note 374, p. 255 à 264.

[566] H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 161, p. 94. Voir également : N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, p. 83.

l'exercice de la souveraineté soit partagé. C'est la situation de fait et de droit au Canada »[567].

À notre avis, il n'y a pas de raison de ne pas appliquer le même raisonnement pour l'octroi de mesures d'autonomie à des groupes vivant en situations minoritaires sur la base du « droit de participation ». L'attribution d'autonomie à des groupes vivant en situations minoritaires, tout comme à des entités fédérées, n'envisage pas une division de titularité de la souveraineté, ni une division de la souveraineté comme telle, mais bien une division *des modalités d'exercice* de cette souveraineté. La souveraineté est toujours exercée par l'État, qui représente le peuple dans son entier, mais la façon de l'exercer « peut être modulée en fonction des questions en débats[568] ». Ainsi, le « droit de participation », même mis en œuvre par le biais de mesures d'autonomie, ne s'interprète pas dans un sens de fragmentation de la souveraineté, mais dans un sens de division des modalités d'exercices de la souveraineté et ces modalités s'adaptent en fonction des groupes qui composent le peuple et des situations dans lesquelles ils vivent.

Les caractéristiques que nous avons précédemment identifiées du « droit de participation » confirment, par ailleurs, sa compatibilité avec la souveraineté de l'État. Rappelons que l'une de ces caractéristiques est à l'effet que ce droit est limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit de sorte que les mécanismes choisis pour le réaliser et notamment, les mesures d'autonomie, ne devraient pas aller à l'encontre de ces objectifs. Nous avons vu également que l'un des objectifs de ce droit était de permettre aux États multinationaux d'entreprendre une nouvelle construction nationale mettant à contribution non seulement le groupe majoritaire, mais également les groupes en situations minoritaires. Cet objectif exige l'instauration d'un certain dialogue entre les groupes, car la construction nationale doit se réaliser collectivement. Il implique également une mise en œuvre collective du « droit de participation » de sorte que des ententes ou consensus seront nécessaires.

Dans le cas de la mise en place de mesures d'autonomie par exemple, cet objectif suppose que les ententes, au même titre que les pactes fédéraux dans le cadre de régimes fédéraux, prévoient non seulement les modalités d'exercice de la souveraineté par la délimitation du partage des compétences, mais également des règles pour aider à résoudre des conflits potentiels. Ainsi, la souveraineté interne est sauvegardée. Les autonomies pour mettre en œuvre le « droit de participation » sont clairement envisagées comme des modalités d'exercice de la souveraineté

---

[567] *Switzman* c. *Elbling*, (1945) B.R. 421, p. 430, renversé pour d'autres motifs par la Cour suprême dans [1957] R.C.S. 285.

[568] N.Levrat, *loc. cit.*, note 159, p. 81.

puisqu'elles s'insèrent dans le cadre d'une nouvelle construction nationale qui se veut collective. La souveraineté externe est également sauvegardée, car « le droit de participation » s'envisage, comme nous l'avons déjà démontré et en raison des limites inhérentes aux objectifs qu'il poursuit, dans la perspective de répondre au besoin des groupes *au sein* des États multinationaux. La mise en œuvre du droit de participation par le biais d'autonomie ne devrait donc pas porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'État.

En fait, c'est plutôt si la nouvelle construction nationale n'est pas assurée et donc, si le « droit de participation » n'est pas mis en œuvre, que la souveraineté de l'État pourrait éventuellement être mise en danger et que le risque de division et de fragmentation pourra se manifester. On ne parlera alors plus de l'instauration d'un « droit de participation » pour répondre aux besoins des groupes, mais bien du refus de mettre en place un tel droit effectif qui pourrait conduire à des revendications d'indépendance.

En conséquence, un État multinational ne devrait pas hésiter à mettre en place ce « droit de participation » pour répondre aux besoins des minorités, mais aussi à ses propres besoins pour envisager une construction nationale qui tienne compte de la diversité, puisqu'il est « compatible avec la souveraineté de l'État »

*e) Les critères qui peuvent être dégagés des caractéristiques du droit de participation pour évaluer le respect de ce droit dans un cas donné*

Nous avons démontré que le « droit de participation » visait à assurer une participation effective des minorités à toutes les facettes de la « vie de l'État », mais que le niveau, le degré et la forme de cette participation pouvaient différer selon les situations minoritaires en cause. Une question demeure : Quand et comment pourrons-nous conclure qu'une minorité bénéficie de mesures suffisantes lui permettant de participer effectivement à toutes les facettes de la vie de l'Éta? En d'autres termes, quand pourrons-nous conclure au respect du « droit de participation » dans un cas donné ?

L'analyse des différentes caractéristiques du « droit de participation » nous a permis de dégager au moins quatre critères, objectifs et subjectifs, qui devront éventuellement être examinés pour évaluer le respect de ce droit dans un cas donné. Nous pouvons résumer ces critères comme suit :

1) Le ou les moyens choisis répondent à toutes les facettes de la vie de l'État *(critère objectif)*.
2) Le ou les moyens choisis assurent une « voix significative » au groupe compte tenu de la situation minoritaire dans laquelle il vit *(critère subjectif qui tient compte des situations minoritaires)*.
3) Le ou les moyens choisis comportent des garanties financières visant « l'exercice effectif » de ce droit *(critère objectif)*.
4) Le ou les moyens choisis visent à répondre aux « objectifs » visés par le droit de participation et ne vont pas à l'encontre des limites inhérentes à ces objectifs *(critère subjectif qui nécessitera parfois l'appréciation d'une certaine proportionnalité)*.

Comme nous l'avons déjà indiqué, ce n'est pas une, mais la **combinaison des mesures** de participation mise en place qu'il sera important d'analyser et qui devra répondre à chacun des critères avant de conclure qu'une minorité bénéficie ou non de mesures suffisantes lui permettant de participer effectivement à toutes les facettes de la « vie de l'État ». Il est vrai qu'aucun organe spécifique ou spécialisé n'a été créé ni même prévu pour sanctionner le respect de ce droit à ce jour de sorte que ces critères ne seront pas utilisés dans un contexte litigieux. Toutefois, ces critères pourraient être utiles aux États et aux minorités pour les guider dans leur choix de solutions pour mettre en œuvre le « droit de participation ».

C) Les moyens de mise en œuvre du « droit de participation »

Divers moyens peuvent être envisagés pour mettre en œuvre le « droit de participation ». Plusieurs instruments internationaux portant sur les minorités de même que de récents travaux effectués dans le cadre d'organisations internationales proposent la mise en œuvre de ce droit de participation à l'aide d'une variété de moyens pouvant aller de la représentation au sein des institutions nationales jusqu'à l'octroi d'un certain degré d'autonomie (***a***). En effet, bien que l'autonomie ne puisse servir d'assise légale au « droit de participation » comme nous l'avons déjà démontré au paragraphe 1 précédent, elle peut certainement constituer un moyen de réaliser ou de mettre en œuvre ce « droit de participation ». Il peut donc être utile d'examiner plus particulièrement ce moyen afin de mieux définir ses diverses formes et de déterminer l'éventuelle utilité de chacune d'elles (***b***).

*a) Une variété de moyens*

Diverses situations minoritaires peuvent se présenter au sein d'un même État et leurs besoins peuvent être fort différents. En effet, des minorités peuvent se trouver concentrées ou dispersées géographiquement sur le territoire d'un État. Certaines de celles-ci peuvent avoir des affinités avec un État tiers (mère patrie) pour des raisons historiques (transferts de populations ou modifications de frontières par le passé) ou encore être différentes de la majorité sans toutefois avoir d'affinités avec aucun autre État. Certaines peuvent être considérées comme des minorités linguistiques, d'autres peuvent être considérées comme des minorités ethniques, religieuses, nationales ou autochtones. Enfin, certaines ne peuvent être associées à aucun territoire en particulier, compte tenu de leur mode de vie nomade. Pour chacune de ces situations ne correspond donc pas nécessairement une même solution pour assurer la participation effective des minorités, car les besoins diffèrent forcément. Le « contenu variable » du « droit de participation » et les diverses possibilités qu'il offre en ce qui concerne les moyens de mise en œuvre pourront permettre de répondre aux diverses situations minoritaires présentes sur le territoire d'un État.

Certains instruments internationaux[569] de même que les récents travaux effectués dans le cadre d'organisations internationales sur la participation effective des minorités[570] distinguent deux

---

[569]En ce qui concerne les solutions intégratives suggérées, voir notamment: *article 6 de la Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70, portant sur la représentation des peuples autochtones au sein des institutions électives et des organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et programmes qui les concernent. En ce qui concerne les solutions autonomistes suggérées, voir notamment: article 13 de la *Convention-cadre, précitée,* note 70, portant sur le droit pour les minorités de créer et de gérer des institutions d'enseignement; le paragraphe 2(4) de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 28, portant sur le droit pour les minorités de créer et de gérer leur propre association; les articles 5, 6 7, 8 et 27 de la *Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée*, note 70, portant sur la participation et la coopération des peuples autochtones dans l'adoption de mesures visant les conditions de vie et de travail, sur la consultation des peuples autochtones sur les mesures législatives ou réglementaires susceptibles de les toucher, sur la participation des peuples autochtones dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement, sur la coopération avec les peuples autochtones pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent, sur le droit de conserver leurs institutions traditionnelles, sur la coopération avec les peuples autochtones du développement et de la mise en œuvre des programmes et services d'éducation et sur le droit des peuples autochtones de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation; les paragraphes 16(4), 16(5) et 16(11) du *Document de clôture de la réunion de Vienne de la CSCE/OSCE,* (15 janvier 1989, *in* A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69, p. 396-399) portant sur le droit d'établir et de gérer des institutions religieuses, sur les consultations des minorités religieuses avec l'État et sur l'utilisation des divers moyens d'information par les minorités religieuses pour faciliter le dialogue; les paragraphes 32(2), 32(6) et les articles 33, 35 et 36 du *Document de Copenhague, précité*, note 288, portant sur la création d'institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses, sur la consultation des minorités pour la mise en place de mesures protégeant et favorisant la promotion de leur identité, la mise en place d'administrations locales ou autonomes appropriées correspondant à la situation historique et territoriale particulière des minorités et sur la coopération en général avec les minorités.

[570] Voir : *Les propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528; *Les Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294 ainsi que INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514.

types de moyens de mise en œuvre : les solutions « intégratives » et les solutions « autonomistes ». En effet, le droit de participation effective pourrait être assuré, selon les besoins, par l'adoption de diverses mesures relatives à la participation des minorités au processus décisionnel au sein même des institutions de l'État (solutions qualifiées d'« intégratives »[571]) ou encore relatives à l'autogestion des minorités en marge des institutions de l'État grâce à une décentralisation ou un partage des pouvoirs en faveur des minorités (solutions qualifiées d'« autonomistes »)[572].

Dans le premier cas, des mesures spéciales permettant la représentation des minorités au sein des organes législatifs, de l'administration publique et de l'ordre juridique pourraient, à titre d'exemple, être envisagées. Dans le second cas, des mesures visant l'octroi d'une forme ou l'autre d'autonomie territoriale ou personnelle pourraient être envisagées. Des solutions autonomistes pourraient également viser l'adoption de mesures permettant la création d'institutions minoritaires de dialogue et prévoyant l'organisation de leurs interrelations avec l'État par des structures de consultation, de partenariat et de coordination (notons que la doctrine a commencé, depuis quelques années, à désigner ces structures comme de nouvelles formes de gouvernance dans le domaine des minorités[573] ou de démocratie « consociative »[574]). D'autres mesures pourraient bien sûr être imaginées.

---

[571] Lorsqu'un État opte pour ce genre de mesure, certains auteurs qualifient son approche d'« intégrationniste» ou «intégrative». Voir notamment : A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 2. Voir également : T. HADDEN, *op. cit.*, note 544, page 11. Il importe de préciser également que les *Propositions de Flensbourg*, *op.cit*, note 528 recommandent diverses mesures de ce genre aux paragraphes 9 à 19. Les *Recommandations de Lund*, *op.cit*, note 294 recommandent également diverses mesures de ce genre aux paragraphes 6 à 13.

[572] Lorsqu'un État opte pour ce genre de mesure, certains auteurs qualifient son approche d'« autonomiste». Voir notamment : A. EIDE, *op. cit.*, note 505, page 2; ainsi que T. HADDEN, *op. cit.*, note 544, page 11. Les *Proposition de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528 recommandent diverses mesures de ce genre aux paragraphes 21, 22, 23 et 25, alors que les *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294 recommandent également diverses mesures de ce genre aux paragraphes 14 à 21.

[573] La notion de «gouvernance» peut s'appliquer à divers acteurs de la société civile, tels que les syndicats, regroupements sociaux et regroupements de communautés de différentes origines. Elle implique la remise en question des anciennes formes d'autorités traditionnellement étatiques et centralisatrices pour les remplacer par une nouvelle approche fondée sur la coordination et le rôle de réseaux dans l'organisation du pouvoir et dans le processus décisionnel. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : G. PETTER, «Mondialisation, institutions et gouvernance» *in* G. PETTERS et D. SAVOIE, *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique: Ottawa/Québec*, Centre canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, 2001, 328 pages, p. 19-39. Dans le domaine des minorités, cela pourrait vouloir dire la création d'associations minoritaires et l'adoption de mesures visant à assurer la collaboration entre l'État et ces associations pour la réalisation de certains programmes ou encore pour leur consultation en regard de certaines questions qui les intéressent. À titre d'exemple, le Canada a mis en place une série de mesures visant à faciliter la collaboration et la coordination entre les réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux appartenant à des communautés de langues officielles dans le domaine de l'aménagement linguistique. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : L. CARDINAL et M.-E. HUDON, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada*, Étude réalisée pour le compte du Commissaire aux langues officielles, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, 2001, n° de cat. SF31-57/2001, ISBN: 0-662-66131-1, 76 pages.

[574] Voir notamment : M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, page 17, qui définit la théorie de la démocratie consociative comme «reposant sur le principe du partage du pouvoir exécutif et sur un certain degré d'autonomie (administrative) accordée à chaque communauté, qu'elles vivent ensemble ou séparément».

Le rapporteur spécial, M. Eide, recommande, quant à lui, dans son *Rapport concernant les moyens possibles de faciliter la solution par des moyens pacifiques et constructifs de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées,* que :

> « Les États et les minorités devraient envisager les moyens suivants, au regard de leur situation particulière :
> a) Organes consultatifs et organes de décisions auxquels siègent les minorités, notamment pour l'éducation, la culture ou la religion;
> b) Assemblées et organes électifs (« parlements ») des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques;
> c) Auto-administration de la minorité (autonomie fonctionnelle, autonomie culturelle) sur une base non territoriale pour les aspects essentiels de l'identité de cette minorité, comme le développement linguistique ou la pratique culturelle;
> d) Formes de gouvernement décentralisé ou local, ou structures autonomes à base territoriale et démocratique, y compris organes consultatifs, législatifs et exécutifs choisis périodiquement par voie d'élections libres et non discriminatoires;
> e) Mesures spéciales assurant la représentation des minorités dans le corps législatif et les autres organes électifs de la société nationale, même si, dans des conditions normales, leur nombre ne suffirait pas à leur mériter cette représentation. Dans les systèmes à scrutin proportionnel, il peut falloir abolir pour les minorités le seuil minimum ouvrant droit à représentation[575] » .

Comme on peut le constater, plusieurs moyens sont disponibles pour mettre en œuvre le droit de participation. Il reviendra cependant aux États, en collaboration avec toutes les entités qui les composent, de choisir la ou les solutions les mieux adaptées à la ou aux situations minoritaires existantes sur leurs territoires respectifs. Nous avons déjà indiqué que ce choix nécessitera la prise en compte de divers facteurs, qu'il n'y a aura pas de solution unique, que plusieurs mesures pourraient être envisagées pour un même groupe, mais qu'au bout du compte, la participation effective des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État devra être assurée. Pour effectuer un choix qui puisse répondre à ce « droit de participation » dans un cas donné, l'examen des critères que nous avons dégagés à partir des caractéristiques de ce droit pourra être utile.

Par ailleurs, comme les États multinationaux sont bien souvent composés de groupes vivant dans des situations minoritaires diverses, la mise en œuvre du droit de participation à l'égard de

---

[575] A. EIDE, *op. cit.*, note 47, p. 5-6.

toutes les minorités devra nécessairement s'effectuer à l'aide d'une variété de moyens. Ceci pourrait même impliquer, dans certains cas, la mise en place, au sein d'un même État, de plusieurs systèmes juridiques, politiques ou culturels qui ne relèvent pas nécessairement de l'État central, mais qui entretiennent entre eux des relations plus ou moins complexes[576].

*b) L'autonomie : un moyen de mise en œuvre du « droit de participation »*

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'autonomie pourrait être un **moyen**, parmi d'autres, d'assurer la mise en œuvre du droit de participation dans certaines circonstances. Bien que les instruments internationaux semblent envisager uniquement une autonomie de type territorial, nous sommes d'avis que d'autres formes d'autonomie pourraient également être envisagées ***(i)*** et notamment l'autonomie personnelle ***(ii)***.

i) Les différentes formes d'autonomie

Nous constatons que les différents instruments internationaux qui font référence à l'autonomie, le font en identifiant uniquement sa forme territoriale[577] ou, s'ils laissent sous-entendre la possibilité de mettre en place d'autres formes d'autonomie, ils ne nomment pas ces autres formes ou ne les définissent pas[578]. Il faudra attendre les *Recommandations de Lund* élaborées sous l'égide de la CSCE/OSCE en 1999, pour qu'un instrument international distingue deux formes possibles d'autonomie : la gestion autonome territoriale et la gestion autonome non-territoriale.

**La gestion autonome territoriale** correspond à ce que l'on appelle également l'« autonomie territoriale ». Elle implique que l'ensemble des pouvoirs accordés à l'entité autonome soit exercé par l'ensemble de la population qui vit sur un territoire donné par l'intermédiaire de représentants élus par cette même population[579]. Suivant le territoire couvert, l'autonomie territoriale peut prendre la forme d'une autonomie locale ou régionale ou même d'une fédération si l'entité qui bénéficie de l'autonomie peut également participer à la prise de décision au

---

[576] Voir à ce sujet, notamment: M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35.
[577] *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 511; *Déclaration de Vienne, Sommet du Conseil de l'Europe*, précitée, note 534.
[578] Le *Document de Copenhague, précité*, note 288, mentionne «des administrations locales ou **autonomes appropriées**» Le *Rapport d'expert de l'OSCE sur les minorités nationales à Genève, op. cit.*, note 291 mentionne la «**gestion autonome** (...) des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur base territoriale n'est pas applicable»; La *Recommandation 1201* du Conseil de l'Europe, *précitée*, note 49 mentionne la possibilité «de disposer **d'administrations** locales ou **autonomes appropriées** ou d'un **statut spécial**».
[579] A. EIDE, *op.cit*, note 505, p. 3

niveau national[580]. Ce type d'autonomie peut être octroyé, de façon efficace, en faveur d'une minorité uniquement si cette minorité vit dans une zone géographique clairement définie où elle constitue la majorité[581].

**La gestion autonome non-territoriale** demeure, quant à elle, encore vague. Qu'entend-on par gestion autonome non-territoriale ? Le texte explicatif des *Recommandations de Lund* indique que cette notion correspond à ce que les auteurs appellent « autonomie personnelle ou autonomie culturelle ». Il est vrai que les auteurs, en se basant sur certaines pratiques étatiques, identifient en plus de l'autonomie territoriale d'autres formes d'autonomie. Toutefois, ils ne s'entendent pas tous sur la terminologie à apporter à ces autres formes d'autonomie. Certains utilisent l'expression « autonomie culturelle »[582], alors que d'autres préfèrent utiliser l'expression « autonomie personnelle »[583] ou encore « autonomie sectorielle »[584] ou une combinaison d'« autonomie personnelle » et d'« autonomie sectorielle »[585].

Par ailleurs, même dans les cas où les auteurs utilisent la même expression, ils n'en donnent pas nécessairement et exactement la même définition. Il est vrai qu'ils s'entendent au moins sur deux caractéristiques que devrait revêtir cette autre forme d'autonomie, à savoir : 1) que cette autre forme d'autonomie peut être octroyée collectivement à un groupe identifiable qui se définit autrement que territorialement ou du moins, pas uniquement territorialement, et 2) que les membres du groupe identifiable pouvant bénéficier de ce type d'autonomie doivent avoir choisi librement de s'identifier à ce groupe. Toutefois, ils ne s'entendent pas sur la façon dont on peut définir le groupe identifiable et sur les pouvoirs qui peuvent être dévolus par le biais de ce type d'autonomie.

Ainsi, certains auteurs limitent les pouvoirs qui peuvent être dévolus par ce genre d'autonomie à des aspects culturels[586] ou à quelques secteurs, alors que d'autres y voient une dévolution de pouvoirs beaucoup plus large dans divers domaines, y compris dans certains secteurs de la santé, de l'économie, des ressources naturelles, de l'environnement, du développement, etc.

---

[580] Voir *Infra*, Partie II, Chapitre 1, Section II, par. 2 B) de la présente.
[581] INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 26, Voir également : B. De WITTE, *loc. cit.*, note 268, p. 125.
[582] A. EIDE, *op. cit.*, note 505 , p. 9.
[583] INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 26 et 27. On pourrait également parler d'«autonomie personnelle à base culturelle» comme le souligne B. DE WITTE., *loc. cit.*, note 268, p. 126 en faisant référence au concept d'autonomie personnelle tel que proposé par Karl Renner et Otto Bauer. Pour plus de détails à l'égard des propositions de Renner et Bauer, voir : *Infra*, Partie I, chapitre 2, Section II, par. 2 C) c) (i) de la présente.
[584] N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, p. 59.
[585] *Id.*, p. 56 et 59.
[586] A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 9.

En somme, selon les auteurs, il existe deux ou trois formes d'autonomie qui ne sont pas désignées nécessairement de la même façon et auxquelles on n'attribue pas nécessairement les mêmes pouvoirs[587].

Pour notre part, nous sommes d'avis qu'il existe **deux types d'autonomie**, à savoir : 1) l'**autonomie territoriale** qui peut se subdiviser en autonomie locale ou régionale et; 2) l'**autonomie personnelle** qui peut se subdiviser en autonomie personnelle sectorielle et en autonomie personnelle à vocation plus générale. Bien sur, une combinaison de ces deux types d'autonomie pourrait être mise en place par les États. Nous préférons l'utilisation de l'expression « autonomie personnelle » plutôt que l'expression « autonomie culturelle » car, à notre avis, il existe pour chacun des deux types d'autonomie (donc y compris pour l'autonomie territoriale octroyée en faveur d'une minorité) une composante culturelle[588]. En d'autres mots, nous sommes d'avis que l'autonomie culturelle est et doit être incluse dans les deux types d'autonomie (territoriale ou personnelle) que l'on peut octroyer aux minorités. À notre avis, toute autonomie (qu'elle soit territoriale ou personnelle) implique une dévolution de pouvoirs en matière de culture, étant entendu que les éléments clés de la culture sont, selon nous, la religion, l'éducation, la langue et les différentes formes d'expression artistique telles que la danse, la musique, le théâtre, la peinture, etc.

**Lorsque l'autonomie personnelle est à vocation plus générale**, des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires pourraient être accordés dans plusieurs domaines. **Lorsque l'autonomie personnelle est plutôt sectorielle**, les pouvoirs de l'entité autonome sont moindres et limités à

---

[587] **Certains**, comme M. Eide, considèrent qu'il existe deux formes d'autonomies : une autonomie territoriale et une autonomie culturelle. Dans ces cas, **l'autonomie culturelle** est accordée collectivement à un groupe défini culturellement indépendamment de sa situation géographique. Elle s'entend «du droit d'un groupe culturellement défini de s'administrer soi-même dans les domaines qui touchent la préservation et la reproduction de sa culture». Elle «diffère de l'autonomie territoriale au moins à trois égards : la gestion est octroyée en pareil cas à un groupe défini culturellement plutôt que territorialement, l'autonomie est limitée aux aspects culturels et l'autorité en matière culturelle ne peut être exercée que sur les individus qui «appartiennent» au groupe culturel en cause». Voir : A. EIDE, *op. cit.*, note 505. **D'autres auteurs** identifient plutôt comme autonomies possibles : l'autonomie territoriale et l'**autonomie personnelle**. Dans ces cas, l'autonomie personnelle peut revêtir deux interprétations: 1) pour certains, elle peut être synonyme de l'autonomie culturelle telle que nous l'avons définie précédemment et; 2) pour d'autres, elle se définira de façon beaucoup plus large que l'autonomie culturelle. Dans ce dernier cas, l'autonomie pourrait être octroyée à l'ensemble des membres d'une minorité quel que soit le type de minorité en cause (ethnique, linguistique, nationale, religieuse, autochtone). Elle pourrait, par ailleurs, impliquer la dévolution de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans plusieurs domaines et non seulement dans le domaine de la culture, notamment dans les domaines de l'économie, des ressources naturelles, etc. **Enfin, d'autres auteurs** préfèrent identifier trois types d'autonomie : l'autonomie territoriale, l'autonomie personnelle et l'**autonomie sectorielle**. Dans ces cas, l'autonomie personnelle sera vue comme une autonomie à vocation générale, c'est-à-dire une autonomie similaire à celle précédemment définie comme impliquant la dévolution de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans plusieurs domaines. L'autonomie sectorielle serait, quant à elle, par définition personnelle, mais limitée à certains secteurs comme par exemple, le secteur de l'éducation.

[588] INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514 p. 24.

certains secteurs précis comme l'éducation linguistique ou l'éducation religieuse, les médias, etc. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'autonomie personnelle permet à chaque groupe identifiable qui se définit autrement que territorialement ou, du moins, pas uniquement territorialement, de s'administrer librement dans une ou plusieurs matières.

Il importe de préciser que cette autonomie personnelle, qu'elle soit sectorielle ou à vocation plus générale, implique que le groupe en question peut s'administrer lui-même dans le ou les secteurs concernés et « entraîne que l'État ne peut annuler ou invalider les décisions des institutions autonomes de ce groupe »[589]. Ce droit de s'administrer, pour être considéré comme un droit à l'autonomie, doit comme le précise le professeur Eide, « aller au-delà du droit ou de la liberté d'association »[590]. L'entité autonome personnelle devrait donc, en principe, posséder des compétences législatives, ou du moins réglementaires, et fiscales. En d'autres termes, l'État doit reconnaître à l'entité autonome un « domaine réservé » dont la gestion est assurée par ce groupe et applicable aux membres du groupe.

Ainsi, l'autonomie personnelle **se distingue d'une autonomie que certains auteurs**[591] **qualifient d'« autonomie fonctionnelle** » qui découle du droit à l'association et dont dispose certaines organisations minoritaires constituées en tant que personnes morales de droit privé en matière de culture, d'éducation, de religion ou de médias (telles que des associations de minorités, des congrégations religieuses, des médias privés appartenant aux minorités ou des établissements linguistiques ou religieux privés d'enseignement) et souvent financées ou subventionnées par l'État. Bien que, dans les deux types d'autonomie, nous pouvons affirmer que les minorités gèrent et contrôlent leurs institutions et peuvent donc participer, dans une certaine mesure, à la vie publique de l'État dans des domaines spécifiques tels que la culture, l'éducation, la religion ou les médias, l'autonomie demeure plus restreinte dans le cas de l'autonomie fonctionnelle.

---

[589] A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 9.
[590] *Id.*, p. 9
[591] Notamment J.A Frowein et Roland Bank de l'Institut Max-Plank, alors qu'ils faisaient mention de cette catégorie d'autonomie dans leur étude. Voir : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 29-30. Ainsi, ils précisaient notamment que, dans le cadre d'une autonomie fonctionnelle, «à la différence de l'autonomie personnelle, tous les membres de la minorité ne sont pas soumis à l'organe bénéficiant de cette dévolution de pouvoirs, mais seulement ceux appartenant à une organisation spécifique. Ainsi, en Allemagne, l'Association scolaire danoise gère un certain nombre d'établissements d'enseignement à tous les niveaux qui peuvent être fréquentés par les enfants des membres de cette association. Ces établissements sont des établissements d'enseignement privés financés à la fois par l'Allemagne et par le Danemark; les examens sont reconnus aussi bien en Allemagne qu'au Danemark. Puisque l'assujettissement aux organes autonomes dans un système d'autonomie fonctionnelle dépend de la liberté de décision en matière d'adhésion, le problème de la soumission involontaire ne se pose pas dans ce contexte (...) l'applicabilité de ce concept peut être considérée comme étant limitée aux petits groupes minoritaires qui ne sont pas trop dispersés et aux situations présentant un faible risque de conflits. Dans des situation de forte tension, ou si un groupe minoritaire important est impliqué, il ne serait sans doute pas suffisant de doter les organisations privées des minorités de certains pouvoirs».

En effet, l'autonomie fonctionnelle permet uniquement la participation des minorités aux décisions prises au sein de leurs institutions spécifiques, mais ne leur assure pas une participation effective aux décisions concernant les **grandes orientations** de l'État dans ces domaines (éducation, médias, culture) puisque celles-ci sont généralement prises par les institutions nationales ou créées par l'État. En d'autres termes, seule une autonomie personnelle intégrée dans le mécanisme de l'État peut véritablement assurer la participation effective des minorités dans ces domaines. Il reste, à notre avis, que l'autonomie fonctionnelle accordée à certaines minorités dans des domaines précis au sein d'institutions spécifiques de droit privé leur permet, grâce à la personnalité juridique nécessairement rattachée à cette autonomie, d'avoir une certaine influence ou du moins de faire entendre leur voix auprès des institutions nationales.

ii) Les particularités de l'autonomie personnelle

Nous avons vu que la notion d'autonomie personnelle demeurait encore assez vague. Il peut donc être utile, à notre avis, de s'interroger sur ses origines (**1**) pour mieux définir ses principales caractéristiques et identifier les mécanismes de son fonctionnement (**2**).

1- Ses origines

L'autonomie personnelle est avant tout de nature religieuse. Elle prend tout d'abord sa source dans le système des *millets* de l'Empire ottoman qui reconnaît la nécessité d'accorder une autonomie distincte aux différents groupes religieux de l'empire. Cette conception religieuse de l'organisation de l'État sera par la suite reprise par Jozsef Eötvos, dans un autre contexte, pour justifier une limite au principe des nationalités. La théorie de l'État multinational élaboré par Karl Renner et reprise par Otto Bauer permettra finalement de dégager ses principales caractéristiques et de définir ses principaux mécanismes de fonctionnement.

- Le système des *millets* développé par l'Empire ottoman

L'Empire ottoman a institué, à partir du milieu du XV$^{e}$ siècle, un système de *millets* tout d'abord pour répondre aux préoccupations des Grecs orthodoxes, puis l'a étendu à d'autres groupes religieux par la suite. En fait, ce système permettait de distinguer, sur une base religieuse, l'organisation communautaire des fidèles et des *dhimmi* (c'est-à-dire des infidèles, chrétiens ou

juifs). Chaque groupe religieux constituait un *millet* et se voyait conférer une certaine indépendance ou autonomie dans les seuls domaines se rapportant à la pratique religieuse et à la culture, à l'établissement des règles juridiques et de leur application et à la réglementation du statut civil. Avec les années, quelques-uns ont même pu se voir accorder un certain pouvoir administratif pour la perception des taxes et impôts destinés aux affaires de la communauté.

En somme, ce système accordait un degré d'autonomie civile et culturelle aux communautés religieuses[592]. Il importe de préciser toutefois que bien que la juridiction des *millets* fût de **nature personnelle**, c'est-à-dire qu'elle dépendait de l'appartenance à une religion et non à un territoire, dans les faits, chaque *millet* correspondait, pour la plupart, à une région géographique[593].

Stéphane Pierré-Caps[594] compare ce système à la conception juridique musulmane où l'Islam n'est pas considéré uniquement comme une religion, mais aussi comme une communauté ou *Umma*. Celle-ci réunit tous les croyants et seuls ces derniers sont alors soumis au Coran qui constitue à la fois un code religieux et un code juridique. Tout comme dans le cas des *millets*, la juridiction de l'Islam est donc de nature personnelle, c'est-à-dire qu'elle dépend de l'appartenance à cette religion, et non à un territoire.

Le système des *millets* tenait donc compte des différences au sein de la nation et reconnaissait que **l'organisation de l'État pouvait être fondée autrement que sur le simple territoire**, ce qui allait permettre le premier pas vers l'élaboration du principe d'autonomie personnelle. Bien que l'octroi d'un statut différencié aux *dhimmi* était de nature inégalitaire, il avait au moins l'avantage d'assurer « la préservation d'une véritable conscience nationale chez ceux qui y furent assujettis, comme l'atteste encore aujourd'hui la dévotion orthodoxe des Grecs et des Serbes »[595].

---

[592] Pour plus de détails sur le système des *millets*, voir notamment : S. SHAW, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge, University Press, 1988, 466 pages.
[593] H. HANNUM et R.B. LILLICH, «The Consept of Autonomy in International Law», *AJIL*, octobre 1980, vol.74, 858-899, p. 883 et 884.
[594] S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note, 219, p. 259-260 de même que S. PIERRÉ-CAPS, « Le principe de l'autonomie personnelle et l'aménagement constitutionnel du pluralisme national : l'exemple hongrois », *RDPSPFE*, 1994, p. 405.
[595] S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 260.

- La théorie de Jozsef Eötvös

Jozsef Eötvös était un homme politique hongrois à l'époque où l'Empire austro-hongrois éprouvait des difficultés en raison de la popularité grandissante du principe des nationalités. On se souviendra que la Hongrie avait d'ailleurs été très près de se séparer de l'Autriche et de constituer son propre État-nation en 1848.

Jozsef Eötvös tenta donc de mesurer l'ampleur du phénomène qui se déroulait dans son pays. Il reconnaissait dans un premier temps la légitimité du « principe des nationalités », c'est-à-dire du droit des peuples (chaque peuple étant, à l'époque, assimilé à une nation) à se doter de leur propre État. Toutefois, il était conscient également de l'instabilité que ce principe pouvait entraîner et des effets dévastateurs qu'il pourrait avoir sur la paix, voire même sur l'existence de l'Empire. Ce principe des nationalités devait donc avoir des limites.

Pour justifier ces limites, il allait procéder à une analogie religieuse et démontrer que « de la même manière que le choix d'une religion est affaire de volonté individuelle, la question nationale doit être du seul ressort du libre arbitre; pas plus que l'appartenance confessionnelle, l'appartenance nationale ne doit influer sur les rapports du citoyen avec l'État »[596] .

Ainsi, Eötvös est d'avis que la juridiction sur les groupes nationaux est, tout comme la juridiction des groupes religieux dans le système des *millets*, de **nature personnelle**, c'est-à-dire qu'elle dépend de l'appartenance à cette nationalité, et non à un territoire. Il ajoute toutefois que cette **appartenance est une question de choix, une « liberté individuelle »**. Cette réflexion constituera le franchissement du deuxième pas vers l'élaboration du principe d'autonomie personnelle en ce qu'il conditionne les modalités d'exercice des droits à la manifestation du choix à l'appartenance.

Sa contribution ne va toutefois pas plus loin puisque si sa théorie admet que des personnes peuvent exercer les droits particuliers accordés à une nation (notamment le droit d'utiliser une langue dans ses relations avec l'autorité, à l'école, etc.), elle ne va pas jusqu'à admettre que les minorités ont un droit collectif à cet égard. La nationalité, assimilée à la langue, confère donc, selon lui, un droit individuel qui donne aux personnes choisissant d'appartenir à une nation toutes les

---

[596] *Id.*, p. 261.

satisfactions dans la mesure où ces dernières sont compatibles avec l'unité de l'État. C'est ainsi que, selon sa conception, et bien que de nombreuses prérogatives puissent être accordées aux autres langues, la langue hongroise devait demeurer la langue de l'autorité centrale afin d'assurer l'unité de l'État[597].

- La théorie de l'État multinational

Nous avons vu que le principe d'autonomie personnelle était d'abord d'origine religieuse. Toutefois, cette origine n'a pas permis d'en déterminer toutes les composantes. Les critères qui sont véritablement utiles pour distinguer ce principe sont fondés sur la théorie de l'État multinational qui a été élaborée par Karl Renner dans le contexte de la double monarchie austro-hongroise, laquelle tire son origine des révolutions qui ont éclaté en 1848 en Europe centrale[598].

À cette époque, les quatre grandes nations historiques qui étaient sous la juridiction de l'Empire des Habsbourg, à savoir les Allemands, les Italiens, les Polonais et les Magyars, tentaient de concrétiser leurs revendications nationales et chacun aspirait à la réalisation de son propre État-nation. Cependant, ces revendications provoquaient la résistance des « nations jusque-là sans histoire », à savoir les Tchèques, les Slovènes, les Ruthènes, les Croates, les Serbes, les Slovaques et les Roumains. En effet, ces nations ne pouvaient espérer obtenir par leur lutte un État-nation autonome (vu leur histoire, leur faible degré de noblesse et leur situation géographique souvent dispersée) et craignaient de tomber sous la juridiction étrangère d'une des grandes nations historiques qui ne tiendraient probablement pas compte de leurs différences. Il fallait alors trouver une solution pour aménager la coexistence des nations à l'intérieur de l'Autriche.

À la *Commission constitutionnelle de Kremsier*, on a opté pour la division du territoire en un certain nombre de *districts* qui devaient tenir compte le plus possible de la nationalité. Un conseil de district devait être élu et être notamment chargé des affaires culturelles nationales. Toutefois, ce projet de *Constitution* n'a pas pu être adopté puisqu'au moment du vote des députés, le 4 mars 1849, l'assemblée a été occupée par l'armée et l'Autriche a alors décidé d'adopter la ligne dure de la supranationalité. Cependant, à défaut de pouvoir assurer une hégémonie allemande sur

---

[597] Pour plus de détails sur la théorie de Jozsef Eötvös, voir : L. EISENMANN, *Le compromis austro-hongrois de 1867, Étude sur le dualisme*, Paris, Éditions Cijas, 1968, p. 514 et 548 à 553; ainsi que S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 594, p. 405-406.

[598] Pour plus de détails sur ces révolutions, voir : O. BAUER, *La question des nationalités et la social-démocratie*, Paris/Montréal, Éditions EDI-Arcantère/Guérin littérature, 1987, tome 1, p. 285-313.

tout l'Empire, l'Autriche a dû se résigner à instaurer un partage des pouvoirs entre les deux plus grandes nations historiques de l'Empire, soit la nation allemande et la nation magyare, laissant ainsi de côté les autres nations. Ce partage s'est concrétisé par le *Compromis de 1867* qui a instauré la monarchie dualiste austro-hongroise et qui allait avoir un impact sur la politique des nationalités.

La Hongrie, qui assurait le pouvoir sur la moitié orientale de l'Empire et sur le territoire où se trouvaient les nations croate, serbe, slovaque, roumaine et magyare, n'avait rien prévu dans sa *Constitution* pour protéger les différentes nationalités, préférant adopter une approche qui correspondait beaucoup plus à un État-nation magyar composé de minorités nationales. Cependant, elle avait tout de même adopté, en 1868, une loi sur les nationalités qui reconnaissait, sur le plan local uniquement, des droits aux minorités. Son préambule, inspiré des idées de Jozsef Eötvös, réitérait toutefois l'indivisibilité de la nation[599].

L'Autriche, qui assurait quant à elle le pouvoir sur la moitié occidentale de l'Empire et sur le territoire où se trouvaient les allemands, tchèques, slovènes et ruthènes, avait adopté une *Constitution* qui affirmait l'égalité de tous les peuples autrichiens[600].

Toutefois, cette reconnaissance d'égalité n'était accompagnée d'aucun droit spécifique et la conception de cette égalité fera vite l'objet d'interprétations opposées. Les antagonismes nationaux referont alors surface et des projets de réformes seront proposés. Au congrès du Parti social-démocrate autrichien, un programme sera adopté à Brünn, en septembre 1899, en vue de la transformation de l'Autriche-Hongrie en un *État démocratique fédératif de nationalités* fondé sur l'autonomie de chaque nationalité sur le territoire. Toutefois, ce projet s'évanouira avec la disparition de la double monarchie.

---

[599] En effet, le préambule mentionnait : « Comme tous les citoyens de la Hongrie forment, d'après les principes de la Constitution, au point de vue politique, une nation, la nation hongroise une et indivisible, dont est membre tout citoyen de la patrie, à quelque nationalité qu'il appartienne; comme, d'autre part, cette égalité de droits ne peut faire l'objet de règles particulières qu'au point de vue de l'emploi officiel des diverses langues usitées dans le pays, et seulement dans la mesure où l'exigent l'unité du pays et la possibilité pratique du gouvernement et de l'administration, les règles suivantes seront appliquées en ce qui concerne l'emploi officiel des diverses langues, tandis qu'à tous les autres points de vue l'égalité des droits des citoyens reste entière ». [nous soulignons]. Cité dans: S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 594, p. 406.

[600] En effet, l'article 19 de la *Constitution* mentionnait : «Tous les peuples de l'État sont égaux et chaque peuple a un droit inaliénable à conserver et à cultiver sa nationalité et sa langue. L'égalité de toutes les langues parlées dans un pays est reconnue par l'État à l'école, dans l'administration et dans la vie publique. Dans les pays habités par plusieurs peuples, les établissements d'enseignement doivent être organisés de telle manière que, sans l'obligation d'apprendre une seconde langue, chaque peuple reçoive les moyens nécessaires pour être instruit dans sa langue.» [nous soulignons]. Cité dans J.-P. BLED, «L'Autriche-Hongrie: un modèle de pluralisme nationale?», *in* A. LIEBICH et A. RESZLER, *op. cit.*, note147, p.

-Les critères retenus par Karl Renner pour l'élaboration de la théorie

Le projet du Congrès de Brünn a influencé Karl Renner qui a formulé, en 1902, une théorie d'organisation politique de l'État multinational sur la base de l'autonomie personnelle. En fait, Karl Renner était conscient, tout comme Jozsef Eötvös, des effets dévastateurs que pouvait entraîner une utilisation excessive du principe des nationalités et désirait trouver une solution qui puisse assurer la survie de l'État multinational, tout en conciliant les besoins distincts de ses différentes nations. Selon lui, un État multinational pouvait, dans l'absolu, s'organiser de deux façons[601] :

1. En reconnaissant chacune des nations comme une entité juridique et en constituant l'État par l'union de ces nations. C'est ce qu'il appelait le *règlement organique des rapports des nations à l'État*. L'entité juridique de la nation pouvait alors être mise en œuvre par le *principe de territorialité* (à l'intérieur de chaque région, la nation gère ses propres affaires) ou bien par le *principe de personnalité* (la nation correspond à une communauté personnelle qui gère ses affaires sans nécessairement avoir un pouvoir sur un territoire spécifique).
2. En ne faisant pas apparaître les nations dans la constitution juridique de l'État de sorte que celle-ci ne connaisse que d'un côté, l'État et, de l'autre, l'individu pris isolément. C'est ce qu'il appelait une *conception organique de l'État atomiste-centraliste*.

Il était d'avis que seule la première conception était acceptable. Sa théorie s'articulait autour de plusieurs critères que nous pouvons résumer comme suit :

- Il constate, tout d'abord, que les nations peuvent se disperser et se mélanger sur le territoire et il estime qu'il convient, en conséquence, de **les détacher du support territorial et de les constituer sous forme d'associations de personnes**. Il reprend ainsi l'approche retenue par le système des *millets* et par la théorie de Jozsef Eötvös qui reconnaît que l'organisation de l'État peut être fondée autrement que sur le simple territoire. Les nations lui apparaissent cependant uniquement comme une *communauté de culture* ou *kulturgemeinschaft* puisque, pour lui, la nation c'est la langue car, dans le contexte de l'Autriche-Hongrie, les nations se distinguaient principalement par leur langue[602].

---

25-35, plus particulièrement aux pages 28 et 29.
[601] Pour plus de détails, voir : O. BAUER, *op. cit.*, note 598, p. 288-289.
[602] Pour plus de détails, voir : *Id.*, p. 421.

- Il considère que la **juridiction sur les groupes nationaux est de nature personnelle, c'est-à-dire qu'elle dépend de l'appartenance à cette nationalité et non à un territoire**. Il reprend ici encore l'approche retenue par le système des *millets* et par la théorie de Jozsef Eötvös.
- Il considère également, tout comme Jozsef Eötvös, que **cette appartenance à une nationalité est une question de choix**. Une déclaration d'appartenance à une nation est donc à la base de ce statut.
- Il estime que le droit individuel à l'appartenance nationale traduit non seulement le choix librement consenti d'une identité nationale, mais aussi « une volonté corporative, de laquelle se déduit la personnalité morale du groupement ainsi formé par l'union des volontés individuelles, en l'occurrence de la nation »[603]. Ainsi, il **reconnaît la personnalité morale de droit public à la nation ainsi que sa personnalité juridique** et c'est dans cette reconnaissance que réside l'originalité de sa théorie[604].
- Dès lors que les nations se constituent juridiquement, elles deviennent des associations d'individus et perdent leur référence territoriale et, du même coup, leur référence étatique (puisqu'il n'y a pas d'État sans territoire). **La nation se sépare donc de l'État. Cette séparation nécessite alors une répartition des tâches entre la nation et l'État**.
- En effet, la reconnaissance de la personnalité morale de droit public implique que les nations puissent faire partie de l'administration publique et soient dotées de certaines compétences. La seule possibilité pour les nations de se regrouper en associations pour autoadministrer leurs affaires, en dehors du cadre de l'administration publique, ne serait pas suffisante. « Elles ont besoin de l'autoadministration, mais c'est seulement si l'administration étatique se fonde en même temps sur cette autoadministration, que les nations disposent d'une garantie contre l'État »[605]. En effet, en accordant la personnalité juridique aux nations et en remettant entre leurs mains une partie de l'administration publique, l'État « devient lui aussi dépendant des nations (...) car si l'État détruit l'autoadministration nationale, il détruit par là même sa propre administration, il s'anéantit lui-même »[606].

---

[603] S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 594, p. 46.
[604] Il indiquera à cet égard que « La constitution de la Nation en tant que personne juridique, notamment en tant qu'unité corporative de droit public, est le préalable à tout ordonnancement des rapports nationaux et le postulat de base à toute architecture de la Nation. » Karl Renner cité, dans sa traduction française, dans: S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 594, p. 417.
[605] O. BAUER, *op. cit.*, note 598, p. 368.
[606] *Id.*, p. 367.

- Ainsi, la reconnaissance de la personnalité morale de droit public des nations implique un nouveau rapport de la nation à l'État, une nouvelle organisation politique. Renner **sépare alors la compétence sur les *affaires politiques et économiques* qui devraient continuer à être exercées par l'État** (puisque le traitement de ces dernières suppose le respect du principe territorial et que l'État doit nécessairement conserver la souveraineté exclusive de son territoire sans lequel il ne peut exister), **et la compétence sur les *affaires nationales* dont les nations pourraient bénéficier**[607].
- Suivant une telle répartition des compétences, **la nation serait alors autonome**, et non indépendante, puisqu'elle participerait d'une unité supérieure, l'État, et qu'elle pourrait, du même coup s'administrer elle-même pour conserver, protéger et promouvoir les éléments essentiels qui composent son identité nationale.

Pour mettre sur pied cette nouvelle organisation de l'État, c'est-à-dire faire naître ces associations d'individus, leur accorder la personnalité morale de droit public et leur permettre d'exercer leurs compétences, Renner a proposé les divers moyens suivants[608]:

- Rassembler tous les individus de même nationalité à partir d'une libre déclaration de chaque citoyen majeur, quel que soit son lieu de résidence, sur un « cadastre national ».
- Faire coexister des districts à population homogène (c'est-à-dire d'une même nation lorsque les individus qui en font partie sont regroupés sur un même territoire) et des districts à population mixte (c'est-à-dire de nations différentes lorsque les individus qui font partie de ces nations sont dispersés sur un même territoire), lesquels districts devraient remplacer les anciens pays de la Couronne (*Kronländer*).
- Dans chacun des *districts à population mixte*, mettre en place un *Conseil de district* et des *corporations d'auto-administration nationale* pour chaque nation dont la compétence serait limitée aux affaires culturelles, étant entendu que cette compétence supposerait des pouvoirs réglementaires, exécutifs et fiscaux (notamment par le prélèvement d'impôts sur le revenu)[609].
- Dans chacun des *districts à population homogène*, faire coïncider l'administration nationale et l'administration étatique en un même *Conseil*. Dans la mesure où ces districts

[607] S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 594, p. 417. Rappelons que Renner assimile la nation à la culture et qu'en conséquence, les affaires nationales se rapporteraient aux affaires culturelles, telles que la langue, la religion, la préservation des traditions historiques, etc.
[608] Pour plus de détails, voir notamment : S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p. 267-271.
[609] Pour plus de détails sur les pouvoirs, voir : O. BAUER, *op. cit.*, note 598, p. 372-375.

comporteraient d'autres nationaux en nombre toutefois insuffisant pour créer une corporation d'auto-administration nationale, permettre à ces derniers de former des *concurrences* de districts qui garantiraient à leurs nationaux l'assistance juridique gratuite dont ils ont besoin s'ils ne parlent pas la langue du district pour leurs relations avec les autorités et pour l'entretien des écoles primaires destinées à leurs co-nationaux. À cette fin, permettre à ces *concurrences* de lever des impôts sur le revenu de tous ceux inscrits au cadastre de la nation correspondante[610].

- Mettre en place des *Conseils nationaux* pour représenter chacune des nations présentes au sein de l'État (chaque corporation d'auto-administration nationale de districts devant alors relever de l'un de ces Conseils nationaux suivant la nation).
- Permettre aux *Conseils nationaux* d'élire des représentants qui formeraient un *Conseil consultatif fédéral auprès du Chancelier*.

En élaborant cette théorie, Karl Renner a tenté d'intégrer le principe des nationalités au modèle politique de l'État multinational[611]. Ce faisant, il visait à éviter le démembrement des États multinationaux en remplaçant le mode politique en place par une nouvelle forme d'organisation de l'État lorsque celle-ci pouvait être acceptable pour tous. Cette théorie est appelée la théorie de l'État multinational ou *Nationalitättenstaat*. Elle n'a toutefois pas pu être mise en œuvre suite à la disparition de la double monarchie.

- La théorie reprise par Otto Bauer

La théorie de Karl Renner avait pourtant été reprise et confortée par Otto Bauer au début du siècle. Ce dernier avait repris la plupart des thèses de Renner, mais avait également tenté de donner une définition du concept de « nation ». Cette définition pourrait éventuellement être utile pour aider à définir ce qui constitue une « minorité nationale », concept qui n'a pas pu être défini jusqu'à ce jour.

Selon lui, « *la nation est l'ensemble des hommes liés par la communauté de destin en une communauté de caractère* »[612]. Suivant cette thèse, la *communauté de caractère* ne peut pas correspondre uniquement aux traits distinctifs et mentaux qui pourraient être propres à la nation,

[610] *Id.*, p. 368-369 pour plus de détails sur le fonctionnement possible des concurrences.
[611] *Id.*, p. 453. Otto Bauer concluait à cet égard que : « L'autonomie nationale n'est rien d'autre que le principe de nationalité à l'intérieur de l'État ».
[612] *Id.*, p. 160. Voir également les pages 138 à 162 du même ouvrage pour le développement de sa thèse.

mais elle correspond également à la « diversité des orientations de la volonté », c'est-à-dire au fait que les membres d'une même nation réagissent d'une telle façon face à certaines situations. Cette *diversité des orientations de la volonté* se développe grâce aux représentations acquises par une nation dans sa lutte pour l'existence, soit par l'hérédité naturelle, soit par l'influence de la culture qui lui a été transmise et qui agit sur elle. Par ailleurs, la *communauté de destin* suppose non seulement la soumission à un même sort, mais une expérience du même sort, car « seul le destin vécu dans une interaction réciproque profonde et dans un rapport mutuel constant forge la nation ».

Cette définition de la nation permet de comprendre pourquoi, selon Renner et Bauer, la question de la nation n'est pas une question physique, mais une question de choix personnel qui permet à un individu de se reconnaître ou non dans la nation. Otto Bauer admet que la solution retenue par Renner pour manifester ce choix - déclaration d'appartenance et inscription sur un cadastre national - peut permettre à certaines nations dont le développement culturel est plus riche d'exercer une force d'attraction sur des personnes appartenant à d'autres nations, mais considère que ces « conquêtes nationales » auraient l'avantage de se produire non pas en vertu d'un privilège légal, contrairement par exemple à la technique de l'assimilation, mais en vertu de la simple force d'attraction de leur culture[613].

### 2- L'influence de la théorie de l'État multinational sur la situation actuelle : les caractéristiques de l'autonomie personnelle et ses principaux mécanismes de fonctionnement

Bien que cette théorie de l'État multinational ne se soit jamais concrétisée en raison de la disparition de l'Autriche-Hongrie, elle pourrait bien être réactualisée pour répondre aux besoins de certaines minorités et servir, à notre avis, à définir les principales caractéristiques que devraient revêtir l'autonomie personnelle et ses principaux mécanismes de fonctionnement dans le contexte où cette autonomie serait accordée en faveur d'une ou de plusieurs minorités au sein d'un État pour assurer leur « participation ».

Ainsi, nous retenons de cette théorie au moins cinq caractéristiques que pourrait revêtir l'autonomie personnelle (qu'elle soit sectorielle ou à vocation plus générale), à savoir :

---

[613] *Id.*, p. 366-367.

- La juridiction de l'entité autonome sur une minorité est de nature personnelle, c'est-à-dire qu'elle dépend de l'appartenance à cette minorité et non à un territoire.
- L'appartenance à une minorité est une question de choix.
- L'entité autonome de la minorité est une personne morale de droit public et a une personnalité juridique.
- Il y a nécessité de répartir les tâches entre les entités autonomes de minorités et l'État.
- La reconnaissance de la personnalité morale de droit public implique que les minorités puissent faire partie de l'administration publique et soient dotées de certaines compétences réglementaires, législatives, exécutives et fiscales et c'est seulement si l'administration étatique se fonde en même temps sur cette autoadministration que les minorités disposeront d'une garantie contre l'État.

Comme l'autonomie personnelle n'a pas, par définition, d'assise territoriale, elle nécessite l'établissement de mécanismes particuliers pour assurer son fonctionnement. La théorie de l'État multinational nous donne également quelques pistes sur les divers mécanismes nécessaires pour faire fonctionner une telle autonomie personnelle. À cet égard, nous retenons du moins la nécessité de :

- Rassembler tous les individus d'une même minorité à partir d'une libre déclaration de chaque citoyen majeur, quel que soit son lieu de résidence dans l'État, sur un cadastre de la minorité.
- Créer un ou des Conseils de la minorité ou autres entités autonomes pour représenter chacune des minorités présentes au sein de l'État dont la fonction serait d'exercer les compétences attribuées aux minorités.
- Permettre aux Conseils de la minorité d'être représentés d'une façon ou d'une autre au sein du pouvoir central ou, du moins, d'exercer un rôle consultatif auprès de ce dernier.

## CONCLUSION SUR LA PREMIÈRE PARTIE

### De nécessaires ajustements au « Droit international des minorités » pour assurer un « Droit de participation » adapté à toutes les situations minoritaires

Les « groupes en situations minoritaires » ou les « minorités » sur le territoire d'un État sont difficilement identifiables sous un même vocable. Il n'est pas toujours aisé de cerner le contexte dans lequel vit chacun de ces groupes et d'identifier leurs besoins. En fait, chaque situation minoritaire est tributaire d'une foule de facteurs liés aux différentes caractéristiques personnelles et aux origines du groupe visé par cette situation minoritaire, à la position géographique dans laquelle il vit, à son mode de vie, aux formes d'émergence de son existence, aux forces revendicatrices de ses membres, aux politiques menées par l'État à son égard, etc.

Toutefois, l'existence de ces 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. Pour ce faire, elles ont élaboré deux droits parallèles, à savoir un « **Droit des minorités** » et un « **Droit des peuples autochtones** ».

Tous deux ont traité de la question, dans leurs instruments respectifs, d'une façon plus ou moins globale et utilisé une terminologie et un libellé suffisamment large pour obtenir la plus grande adhésion possible avec les concessions que cela implique, tout en prévoyant, par ailleurs, une gamme de droits fort élaborés. Comme nous avons pu le constater dans cette première partie, le résultat est très positif, mais il n'est pas encore parfait.

*- Les limites de la réponse internationale actuelle*

À notre avis, ces deux droits présentent encore quelques **faiblesses et** ne permettent pas encore de tenir compte de la complexité et de la diversité des situations minoritaires. En effet, l'élaboration parallèle des deux droits crée, tout d'abord, des ambiguïtés sur l'identification et la portée des normes applicables dans certaines situations. Par ailleurs, comme ces deux droits ont principalement mis l'accent sur la question de la « protection des minorités », ils ne permettent pas toujours de répondre à tous les besoins des minorités, notamment en ce qui concerne leur « participation » à toutes les facettes de la « vie de l'État ». Il est vrai que certaines dispositions d'instruments régionaux et internationaux accordent des droits collectifs aux minorités qui

pourraient être utiles pour pallier à ces difficultés. Il est vrai également que certaines autres dispositions reconnaissent même expressément un « droit de participation » aux minoritaires qui, interprété largement, pourrait également bénéficier aux minorités elles-mêmes. Toutefois, le libellé de ces textes n'est pas toujours clair et mériterait d'être précisé. Enfin, ces deux droits ne mettent pas encore en place de véritables mécanismes de contrôle permettant d'assurer la pleine mise en œuvre des mesures de protections énoncées[614] et plusieurs normes élaborées dans le cadre de ces droits ne sont pas encore adaptées à la réalité de certaines parties du monde.

*- L'ambiguïté causée par l'élaboration parallèle des deux droits*

L'élaboration parallèle des deux droits (Droit des minorités et Droit des peuples autochtones) crée, à notre avis, des **ambiguïtés** en ce qui concerne l'identification et la portée des normes applicables dans certaines situations. En effet, en s'adressant de façon distincte aux minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses d'une part, et aux autochtones d'autre part, les instruments internationaux et régionaux présentent des droits que chaque groupe peut revendiquer en se basant sur un qualificatif (minorité ou autochtone) sans tenir compte de la situation minoritaire dans laquelle vit un groupe en particulier.

Cette distinction ne permet pas de prendre en considération, à notre avis, le fait que certaines situations minoritaires, indépendamment du type de minorité en cause (qu'elle soit autochtone, nationale, linguistique, ethnique ou religieuse), pourraient requérir des solutions semblables à celles mises de l'avant par l'un des droits, alors que d'autres situations pourraient requérir des solutions semblables à celles mises de l'avant par l'autre droit.

À titre d'exemple, les droits de participation effective et de contrôle en matière de développement et relativement à l'utilisation et à la gestion des terres et ressources naturelles sont clairement articulés dans le cadre du « Droit des peuples autochtones » et ne le sont pas dans celui du « Droit des minorités ». Or, ces questions sont également importantes pour bon nombre de minorités vivant notamment en Afrique et en Asie dont la terre et les ressources naturelles sont

[614] Mis à part le mécanisme de «réclamation» prévu à l'article 24 de la *Constitution de l'OIT* pour des manquements à une convention de l'OIT, notamment la *Convention n° 169 (précitée*, note 70), qui peut être utilisé par les seuls travailleurs autochtones et mis à part le mécanisme de «plainte» prévu à l'article 26 de la *Constitution de l'OIT* pour des manquements à une convention de l'OIT qui peut être utilisé par les seuls États membres. Pour plus de détails, voir : *Constitution de l'OIT*, *précitée*, note 358; ainsi que *Supra*, Partie I, chapitre 2, section I, paragraphe 2 C) b) de la présente thèse.

intimement reliées à leur culture ou à leur mode de vie[615].

En conséquence, le droit international devrait être réévalué de manière à ce qu'il envisage les droits des minorités non pas en fonction des types de minorités, mais en fonction des « situations minoritaires ».

*- L'imprécision des normes en ce qui concerne les droits collectifs et, plus particulièrement, celui du « droit de participation » des minorités*

Par ailleurs, nous sommes d'avis que les normes élaborées dans les instruments relatifs aux minorités et aux autochtones sont encore trop **timides** ou, du moins, encore trop **vagues** en ce qui concerne les droits collectifs et, plus particulièrement, en ce qui concerne le droit relatif à la participation effective des minorités à toutes les sphères de la vie de nos sociétés.

Rappelons que les deux droits élaborés ont principalement mis l'accent sur la question de la « **protection des minorités** » et qu'ils ont réussi à mettre en place des normes qui permettent de dégager des **droits de base** auxquels peuvent aspirer la plupart des « groupes en situations minoritaires » ou leurs membres. Toutefois, comme ces droits visent principalement la « protection » des minorités, ils ne permettent pas toujours de répondre aux besoins des minorités en ce qui concerne leur « participation » à toutes les facettes de la vie de nos sociétés, ni d'assurer la survie des minorités et la coexistence des groupes au sein de l'État.

Or, nous avons démontré qu'une telle participation est essentielle non seulement pour le développement et l'épanouissement des minorités, mais également pour la survie de leur identité, laquelle est protégée par tous les instruments internationaux sur les minorités. En effet, cette identité ne pourra être préservée que si les minorités peuvent se développer dans des conditions similaires à celles de la majorité, ce qui implique un certain contrôle sur les décisions qui intéressent non seulement leur groupe, mais qui intéresse l'État dans son ensemble étant donné que les minorités en font partie intégrante. Cette participation est essentielle également pour atteindre les objectifs d'assurer la diversité culturelle et le pluralisme au sein de l'État, lesquels ont d'ailleurs été reconnus comme étant nécessaires par divers instruments internationaux. Enfin, cette

[615] Pour plus de détails sur l'importance pour tous les types de minorités et non seulement les minorités autochtones de se voir reconnaître des droits de participation et de contrôle sur ces aspects, voir notamment : MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *op. cit.*, note 84; E.I. DAES, *Indigenous People and theirRelationship to Land, op. cit.*, note 341 ainsi que E.I. DAES, *Preliminary Report of the Special Rapporteur on Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty overNnatural*

participation est la seule qui puisse véritablement assurer la justice au sein des États multinationaux en permettant la réalisation de nouvelles constructions nationales qui tiennent compte de tous les groupes au sein des États.

Il est vrai que certaines dispositions d'instruments internationaux et régionaux accordent des droits collectifs aux minorités dans certaines circonstances bien précises qui pourraient être utiles pour répondre aux difficultés qui ne peuvent être résolues par le seul régime de protection. Toutefois, nous avons vu que le libellé de ces textes n'est pas toujours très limpide et qu'il mériterait d'être clarifié de manière à ne plus laisser place à l'ambiguïté.

Il est vrai également que le droit de participation à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique[616], le droit de prendre une part effective aux décisions qui concernent les minorités[617] et le droit de participer pleinement au progrès et au développement économique de l'État[618] sont expressément prévus dans plusieurs dispositions. Toutefois, ces droits sont accordés dans tous les instruments internationaux pertinents, à l'exception de ceux relatifs aux autochtones, de façon individuelle, aux seules personnes appartenant à une minorité et non au groupe lui-même. Nous avons cependant démontré qu'une interprétation large et libérale du droit de participation des minoritaires en fonction de l'objectif poursuivi par le droit des minorités de « préserver l'identité et la culture des minorités » et des objectifs plus généraux, formulés dans divers instruments internationaux, en ce qui concerne le maintien de la diversité culturelle et la nécessité du pluralisme au sein de l'État, permettait de conclure à l'émergence d'un « droit de participation » en faveur des minorités. Malgré cela, il reste que la portée collective de ce droit gagnerait à être clarifiée dans les instruments internationaux.

Par ailleurs, le libellé utilisé pour prévoir la « participation » de ces groupes minoritaires demeure encore trop vague quant aux divers moyens qui pourraient être utilisés pour mettre en œuvre ce droit en formation et, plus particulièrement, quant au degré de contrôle ou d'autogestion que cela pourrait ou devrait impliquer pour être pleinement effectif. Pour notre part, nous avons tenté de dégager, à partir des principales caractéristiques de ce droit en formation, diverses solutions possibles et nous continuerons de le faire dans la deuxième partie de cette thèse, alors que

---

*Resources, op. cit.*, note 341.

[616] Article 2 de la *Déclaration sur les droits des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 28.

[617] *Article 3 de la Déclaration sur les droits des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 28.

[618] Article 5 de la *Déclaration sur les droits des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,*

nous analyserons la pratique des États sur la question. Toutefois, le droit international mériterait également des précisions à ce sujet.

Il importe de mentionner par ailleurs que les normes élaborées en ce qui concerne la participation dans le cadre du « **Droit des peuples autochtones** » semblent aller plus loin à ce chapitre, bien que leur application demeure parfois encore trop vague dans les faits. En effet, les instruments internationaux accordent aux peuples autochtones, de façon collective, différents droits : le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière[619]; le droit d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre[620]; le droit de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement[621]; des droits de propriétés et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement[622]; des droits d'utiliser les terres auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance[623]; des droits sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres, incluant le droit de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources[624], etc. Si la *Déclaration sur les Peuples autochtones*[625] est adoptée, ils pourraient également se voir reconnaître expressément un droit à l'autodétermination et un droit à l'autonomie.

Ainsi, la reconnaissance des droits en matière de participation a été, jusqu'à ce jour, plus aisée dans le cadre du « Droit des peuples autochtones » que dans celui du « Droit des minorités » grâce à la philosophie qui sous-tend clairement le premier et qui est basée sur une reconnaissance directe de droits collectifs en complément des droits de l'homme. Bien que des dispositions du « Droit des minorités » envisage certains droits collectifs, ceux-ci ne sont bien souvent pas très clairs. Or, cette approche collective du droit des minorités devrait bénéficier non seulement aux autochtones, mais également à tous les types de minorités. Elle devrait donc être intégrée, de façon plus précise, au « Droit des minorités », étant entendu que les droits collectifs reconnus pourraient

---

note 28.

[619] Article 7 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée*, note 70.
[620] Article 7 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée*, note 70.
[621] Article 7 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée*, note 70.
[622] Article 14 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée*, note 70.
[623] Article 14 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée*, note 70.
[624] Article 15 de la *Convention n° 169 de l'OIT, précitée,* note 70.
[625] *Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, précitée*, note 70.

être différents selon les situations minoritaires en cause.

*- L'inadaptation des droits élaborés à la réalité de certaines parties du monde*

Enfin, il nous semble que les normes élaborées dans le cadre de ces deux droits (Droit des minorités et Droit des peuples autochtones) **ne soient pas encore tout à fait adaptées** aux besoins de certains groupes vivant en situations minoritaires, notamment de ceux dont l'expérience n'a pas été prise en considération lors de leur élaboration.

En effet, rappelons que le « **Droit des minorités** » a principalement été influencé par l'expérience européenne et que les normes qui ont été développées ont mis l'accent sur les besoins des minorités en Europe[626]. Le fait que des normes régionales en regard des minorités existent presque exclusivement en Europe est d'ailleurs révélateur de l'origine de ce droit. Le développement de ce droit, plus particulièrement à la fin des années 80, a été encouragé par la nécessité de revoir le modèle d'organisation de l'État basé sur la conception de l'État-nation qui a pour effet de réduire l'État à la nation majoritaire et de laisser de côté les besoins et aspirations des nations minoritaires qui pourraient vivre sur son territoire. Les normes élaborées au niveau universel et européen visaient donc à répondre à la nécessité de redéfinir les relations entre le groupe majoritaire (la nation) et les groupes minoritaires au sein des États sans trop remettre en cause les fondements de l'État-nation.

Le « **Droit des peuples autochtones** » a, quant à lui, été influencé par l'expérience américaine et sud-américaine et la région du Pacifique et les normes qui ont été développées ont mis l'accent sur les besoins des autochtones de ces régions[627]. Le développement de ce droit a été influencé par la nécessité de protéger, mais surtout de respecter les traités, relatifs aux terres et aux ressources, conclus avec les premières nations qui vivaient dans les régions avant la colonisation transatlantique. Les normes élaborées visaient donc à répondre également à la nécessité de redéfinir les relations entre le groupe majoritaire (les anciens colons) et les groupes minoritaires (les Premières Nations).

---

[626] À ce sujet, voir notamment : A. EIDE et E.I. DAES, *op. cit.*, note 66, p. 6; H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83 ainsi que N. KIPURI, *op. cit.*, note 96, p. 3, par. 6. Voir également : *Infra*, partie I, Chapitre 1, Section I, paragraphe 2 de la présente.

[627] A. EIDE et E.I. DAES, *op. cit.*, note 66.

Toutes les normes élaborées jusqu'à maintenant par les deux droits ont donc été développées, du moins en grande partie, par les pays occidentaux. Certaines normes en matière de participation pourraient cependant être difficilement applicables telles quelles dans d'autres contextes, comme par exemple dans le contexte africain. En effet, dans la majorité des pays d'Afrique, il n'y a pas de groupes minoritaires qui revendiquent des droits par rapport à un groupe majoritaire, mais plusieurs groupes minoritaires qui cohabitent ensemble et qui ont un mode de vie ou du moins une culture différente. Les besoins visent donc bien souvent à redéfinir les relations entre les différents groupes minoritaires plutôt qu'entre un groupe majoritaire et un ou plusieurs groupes minoritaires. Les principaux acteurs africains ont d'ailleurs précisé à plusieurs reprises, lors de conférences internationales[628], la nécessité d'entrevoir une nouvelle **approche plus multiethnique ou multiculturelle** de la protection des groupes vivant en situations minoritaires.

Par ailleurs, si les groupes vivant en situations minoritaires en Afrique peuvent certainement aspirer aux droits de base reconnus autant dans le « Droit des minorités » que dans le « Droit des peuples autochtones » et si leur attachement à la terre peut être aussi profondément ancré que celui avec lequel on veut caractériser les peuples autochtones, ils peuvent difficilement se reconnaître dans les concepts mêmes de « minorités » et de « peuples autochtones ». En effet, la réalité africaine présente plusieurs groupes minoritaires avec des cultures et des modes de vie distincts. Or, la plupart de ces groupes peuvent clairement s'identifier comme « peuple originel », contrairement en Amérique latine où en Amérique du Nord, par exemple, où l'on peut plutôt distinguer les « peuples originels » et les « peuples d'ascendance étrangère » et se servir notamment de cette distinction pour identifier les premiers comme peuples autochtones. C'est pour ces raisons que les principaux acteurs africains ont également de la difficulté à appliquer les notions de minorités et de peuples autochtones et qu'ils les utilisent le plus souvent de façon entremêlée[629].

Certaines normes élaborées dans ces droits pourraient également être difficilement applicables en Afrique compte tenu qu'elles reposent sur des concepts qui n'ont pas nécessairement la même importance ou la même signification en Occident et en Afrique. À titre d'exemple, les questions d'intérêt général ou d'intérêt national qui prévalent en Occident, ne prévalent pas toujours en Afrique sur les intérêts ou valeurs propres à chaque collectivité. Le « réflexe clanique, tribal ou régionaliste prime sur ce qu'on appelle, dans les pays industrialisés, l'intérêt général »[630]. En effet,

---

[628] N. KIPURI, *op. cit.*, note 96; H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83; A. MOGWE-DITSHWANELO, *op. cit.*, note 96.
[629] Cette difficulté conceptuelle a déjà été mentionnée à plusieurs reprises lors de conférences internationales sur le « Multiculturalisme en Afrique », *op. cit.*, notes 83 et 96.
[630] J.M. NZOUANKEU, «Questions minoritaires et théorie de l'État multinational en Afrique», *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note

« le sentiment d'appartenance à son groupe ethnique, linguistique ou religieux, est plus ancré, plus légitime que celui d'appartenir à l'État qui lui confère la nationalité »[631].

Cette distinction d'intérêts ou de valeurs a clairement un impact lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures visant à assurer la participation effective des groupes en situations minoritaires et notamment en termes d'aménagement et de partage des pouvoirs. Les solutions choisies pourront être effectives dans la seule mesure où elles seront applicables au sein d'institutions qui détiennent véritablement le pouvoir dans les faits. C'est ainsi que, dans certains cas en Afrique, les mesures pourraient devoir inclure, d'une façon ou d'une autre, les institutions traditionnelles dans l'organisation de l'État.

De même, on constate que la culture juridique de plusieurs États africains ne repose pas exclusivement sur le modèle de l'état de droit, mais également sur des modèles de fonctionnement qui comportent une plus ou moins grande composante de conciliation ou de négociation des droits. En effet, dans bien des cas, le fort sentiment d'appartenance que la population lie au groupe est également accompagné d'un sentiment selon lequel les règles coutumières qui déterminent son statut traditionnel sont pour elle plus contraignantes que les lois de l'État. C'est ce qui explique que les lois, bien qu'élaborées et appliquées par des tribunaux dans le respect de l'état de droit, « sont souvent considérées, non pas comme des normes contraignantes de conduite, mais comme traçant des cadres de conciliation et de négociation »[632].

Cette distinction, que l'on peut entrevoir entre la culture juridique en Afrique et celle des pays occidentaux, peut également avoir un impact lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures visant à assurer la participation effective des groupes en situations minoritaires et, notamment, lorsqu'il s'agit de choisir des solutions à propos de l'aménagement et du partage des pouvoirs. C'est ainsi que, dans certains cas en Afrique, les sujets de compétence que l'on choisirait d'accorder aux groupes minoritaires pourraient, à notre avis, concerner des domaines couverts par les règles coutumières. Les solutions choisies pourraient également inclure la prise en compte de mécanismes décisionnels traditionnels, tels que le consensus, ou encore, des méthodes de règlement des conflits traditionnels[633].

---

55, p. 415-428, plus particulièrement à la page 419.

[631] *Id.*, p.418.

[632] *Id*, p. 420.

[633] Des recommandations en ce sens ont d'ailleurs souvent été faites par des acteurs africains lors de diverses conférences qui ont été tenues sur le sujet des minorités et des peuples autochtones en Afrique. Pour plus de détails, voir notamment : les trois conférences sur le multiculturalisme en Afrique, *op. cit.*, notes 82 et 96. Minority Rights Group International a

D'autres exemples pourraient être donnés ici, mais ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il existe des réalités et contextes autres qu'américains ou européens dont la Communauté internationale devra éventuellement tenir compte[634]. Il existe également d'autres solutions que celles proposées jusqu'à maintenant par les instruments internationaux dont la Communauté internationale devra éventuellement accepter d'examiner la teneur si l'on veut que le droit international puisse répondre aux différents problèmes de groupes vivant en situations minoritaires dans le monde.

*- Le désir de la Communauté internationale de développer un véritable « Droit de participation effective des minorités »*

Bien que le droit international actuel ne permette pas encore d'assurer clairement la participation effective des minorités dans toutes les situations minoritaires ni de garantir la survie des minorités et la coexistence des groupes pour les raisons que nous venons d'énoncer, nous avons pu déceler, dans notre analyse des textes de certains instruments internationaux, **le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de protection des minorités vers la reconnaissance d'un droit complémentaire de « participation ».** Nous avons pu constater également son désir de proposer certaines solutions et notamment de nouvelles solutions ou des solutions réactualisées comme l'autonomie personnelle.

Quelques traités bilatéraux intervenus entre États multinationaux, notamment dans l'ancienne Europe de l'Est, ont déjà fait entrer des droits collectifs en ce sens et des obligations corollaires dans leur droit positif[635] de sorte que la Communauté internationale pourrait s'en

---

également traité de la nécessité d'inclure ce type de mécanisme décisionnel traditionnel dans le cadre de solutions visant à assurer la participation des minorités notamment dans le domaine du développement. Pour plus de détails, voir : MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *op. cit.*, note 84, p.20 et 21. Norbert Rouland, quant à lui, semble également d'avis que le droit des minorités et celui des peuples autochtones devraient s'adapter aux différentes réalités qui existent dans le monde. Il avance l'idée que l'harmonisation des diverses approches ou traditions des différentes parties du monde sera plus facile « si l'on insiste davantage sur leurs complémentarités que sur leurs divergences » et identifie les principales caractéristiques de quelques-unes de ces traditions. Ainsi, selon lui, « l'Asie nous montre que beaucoup de conflits peuvent être dénoués par des processus moins traumatisants que ceux ou sont impliqués le recours au juge et au droit strict; l'Inde met l'accent sur l'interdépendance entre l'homme et son environnement, ses droits et ses devoirs; les traditions africaines et amérindiennes sur le pluralismes ». Pour plus de détails, voir notamment : N. ROULAND, *loc. cit.*, note 95, p. 292.

[634] Norbert Rouland résume d'ailleurs les différentes approches, traditions et valeurs particulières en regard du droit en général suivant les divers continents de la façon suivante : «La tradition occidentale insiste à juste titre sur l'égalité et la liberté; l'Asie nous montre que beaucoup de conflits peuvent être dénoués par des processus moins traumatisants que ceux où sont impliqués le recours au juge et au droit strict; l'Inde met l'accent sur l'interdépendance entre l'homme et son environnement, ses droits et ses devoirs; les traditions africaines et amérindiennes sur le pluralisme». Pour plus de détails, voir N. ROULAND, *loc. cit.*, note 95, p. 292.

[635] Voir à cet égard, les traités bilatéraux récemment signés par la Hongrie avec l'Ukraine, la Slovénie et la Croatie et dans une moindre mesure, avec la Slovaquie et la Roumanie. Voir: Ukraine: *Déclaration concernant les principes de la*

inspirer. Notons que l'utilisation de la technique de conclusion de traités bilatéraux pour assurer la protection et la participation des minorités présente de nombreux avantages comme celui de permettre une adaptation des droits et obligations aux particularités historiques, sociologiques et géopolitiques de chacune des situations minoritaires présentes sur le territoire respectif des parties et de trouver des solutions concrètes aux problèmes existants. Toutefois, cette technique présente également des désavantages tels que celui d'offrir la possibilité pour les parties de « marchander » les droits des minorités pour d'autres gains ou encore la possibilité d'accentuer le pouvoir des États sur les minorités qui ne pourront jouer aucun rôle lors des négociations. En conséquence, la clarification des droits en cette matière par le droit international demeure nécessaire[636].

---

*coopération entre la République de Hongrie et la République socialiste soviétique de l'Ukraine en vue d'assurer les droits des minorités nationales* du 31 mai 1991; *Traité de bon voisinage et de la coopération entre la République de Hongrie et l'Ukraine* du 6 décembre 1991 (en vigueur depuis le 16 juin 1993). Slovénie: *Déclaration concernant les principes de la coopération entre la République de Hongrie et la République socialiste soviétique de l'Ukraine en vue d'assurer les droits des minorités nationales* du 31 mai 1991 à laquelle a adhéré la Slovénie le 6 novembre 1992; *Convention en vue d'assurer les droits de la minorité nationale vivant dans la République hongroise et de la communauté (minorité) nationale hongroise vivant dans la République slovène* du 6 novembre 1992 (en vigueur depuis le 29 juin 1994); *Traité d'amitié et de coopération entre la République de Hongrie et la République slovène* du 1er décembre 1992 (en vigueur depuis le 4 mars 1994). Croatie: *Traité sur les relations amicales et la coopération entre la République de Hongrie et la République croate* du 16 décembre 1992 (en vigueur depuis le 21 décembre 1993); *Convention entre la République de Hongrie et la République croate sur la protection des droits de la minorité croate vivant dans la République de Hongrie et la minorité hongroise vivant dans la République croate* du 5 avril 1995 (en vigueur depuis le 22 avril 1995). Slovaquie: *Traité sur les relations de bon voisinage et sur la coopération amicale entre la République de Hongrie et la République slovaque* du 19 mars 1995 (en vigueur depuis le 15 mai 1996). Roumanie: *Traité d'entente, de coopération et de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie* du 16 septembre 1996 (en vigueur depuis le 27 décembre 1996). Précisons que les parties ont accepté de signer ces traités afin de contribuer à la stabilité du continent suite à l'effondrement du bloc soviétique. Ces derniers comportent deux aspects: une renonciation de la part de chacune des parties à toute revendication territoriale à l'égard de l'autre partie et des dispositions garantissant les droits de l'homme, la survie des minorités et le développement de leur identité. Les traités conclus plus particulièrement avec l'Ukraine, la Croatie et la Slovénie l'ont été sans trop de difficultés. Ceux conclus avec la Slovaquie et la Roumanie ont été influencés par le désir des parties d'accéder à *l'Union européenne* et à *l'OTAN*. Toutefois, le fait que ces deux États soient composés d'une minorité plus importante que les autres États voisins et qu'ils aient été confrontés à de fortes revendications internes de la part de leur minorité (notamment la minorité hongroise de Roumanie) a entraîné plus de complications lors des négociations. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : C. DURANDIN, «Roumanie/Hongrie: Peut-il y avoir réconciliation ?», *Politique étrangère*, 1996, p. 385-395. Notons que les traités conclus avec l'Ukraine, la Slovénie et la Croatie consacrent des droits collectifs plus ou moins étendus en faveur des minorités ainsi que le droit à une certaine autonomie. Toutefois, ces droits sont libellés dans des termes quelques peu différents selon les traités. Les suites qui ont été données à ces traités ont été favorables aux minorités puisque chacune des parties a prévu des dispositions généreuses dans sa Constitution ou sa législation. Le traité signé avec la Slovaquie comporte des dispositions qui se rapprochent des termes utilisés dans la *Convention-cadre*, c'est-à-dire qu'il accorde des droits aux «personnes appartenant aux minorités»tout en prévoyant certaines obligations plus précises et non uniquement des normes programmatoires. Enfin, celui signé avec la Roumanie suit encore de plus près l'approche retenue par la *Convention-cadre*. Pour plus de détails sur ces traités, voir: P. KOVACS, «Bilatéralisme et régionalisme dans la protection des minorités: le Traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection des minorités», *REC*, tome V, n° 1, janvier-juin 1997, p.75-93 ainsi que G. HERCZEGH, «Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités», AFDI, 1996, p.255-272. Pour les suites données à ces traités, voir : I. IJGYARTO, « Codification of Minority Rights », *in* I.M. CUTHBERSON et J. LEIBOWITZ, *op. cit.*, note 494, p. 277-280. Enfin, en ce qui concerne d'autres traités conclus, voir également : N. CHANDRAHASAN, « Minorities, Autonomy and the Intervention of Third States : A Droit de Regard », *IYHR*, 1994, p. 143 qui commente les traités de paix conclus entre l'Inde et le Sri Lanka en 1987 ainsi que celui de Camp David de 1978.

[636] Pour plus de détails sur les avantages de l'utilisation de cette technique de conclusion de traités pour assurer la protection des minorités, voir notamment: A. KARKOSZKA, « A call for Confidence-Building Measures for Minorities in Eastern Europe», *in* I.M. CUTHBERTSON et J. LEIBOWITZ, *op. cit.*, note 494, p. 209-225, plus particulièrement aux pages 222 à 225; R.B. BILDER, «Can Minorities Treaties Work?», *IYHR*, 1991, p.71-92, plus particulièrement aux pages 84 et

Quelques initiatives étatiques peuvent également être citées pour avoir reconnu certains droits collectifs aux minorités afin de leur assurer une participation effective à une ou plusieurs facettes de la « vie de l'État ». La Communauté internationale pourrait également s'en inspirer. Il est vrai que la *mise en place* ou la *mise en œuvre* des droits relève d'abord des affaires intérieures de l'État[637]. Toutefois, cela ne veut pas dire que le droit international n'a pas un rôle à jouer.

En effet, il ne faut pas oublier que la question des minorités n'intéresse pas uniquement l'État dans lequel vivent les minorités, mais également la Communauté internationale dans la mesure où des conflits entre la minorité et la majorité ou entre des minorités pourraient avoir des répercussions à l'extérieur de l'État (notamment si la mère patrie de ces groupes minoritaires décidait de s'en mêler) et pourraient, en conséquence, avoir des répercussions sur le maintien de la paix internationale.

*- Le rôle que peut jouer le droit international pour assurer la participation effective des minorités*

De par sa nature, le droit international peut certainement aider les États à adopter des mesures de participation pour répondre aux besoins des minorités vivant sur leur territoire en leur donnant une assise légale par le biais du *droit de participation effective des minoritaires,* interprété à la lumière de l'objectif poursuivi par le droit des minorités de « préserver l'identité des minorités ». Toutefois, cette assise légale aurait avantage à être clarifiée.

Par ailleurs, pour que ce « Droit international des minorités »[638] soit efficace et utile aux États de tous les continents, il faudra, à notre avis, que les différents acteurs acceptent de revoir quelque peu la philosophie qui sous-tend le « Droit des minorités » actuel pour y inclure plus clairement une reconnaissance de droits collectifs en complément des droits de l'homme. Il ne faudrait pas également limiter le choix des solutions en fonction d'un qualificatif (minorités ou autochtones), mais en fonction des besoins découlant de situations minoritaires particulières. Enfin, il faudra permettre l'application de ce « Droit des minorités » en fonction de différentes approches et notamment en fonction d'une approche multiculturelle, adaptée à la réalité de chacun des continents ou de chacune des régions du monde.

---

85; S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, note 219, p.117. Pour plus de détails sur ses désavantages, voir: P. THORNBERRY, «Minorities and Europe: The Architecture of Rights», *Annuaire européen*, 1994, p. 1-19, plus particulièrement aux pages 14 et 15.

[637] K. HAILBRONNER, *loc. cit.*, note 259, p. 151-154.

[638] Ce «Droit international des minorités» entendu au sens large comme incluant tous les types de minorités, y compris les

À travers notre analyse effectuée dans la première partie de cette thèse, nous avons tenté de démontrer que non seulement **la reconnaissance d'un droit collectif de participation** se justifie dans le cadre d'une société libérale, mais que le texte de plusieurs instruments internationaux relatifs aux minorités confirme l'émergence d'un tel droit en faveur des minorités et la volonté de la Communauté internationale de trouver des solutions adaptées aux diverses situations minoritaires. Nous avons également tenté de définir la **portée et les caractéristiques de ce nouveau droit de participation en émergence**, de dégager certains **critères** pour en évaluer éventuellement son respect et de circonscrire les principaux **facteurs** permettant d'identifier les différentes situations minoritaires possibles. Nous croyons que l'élaboration d'une grille d'analyse à partir de ces facteurs pourrait aider le droit international à jouer un rôle plus efficace et encourager les États à trouver et mettre en place des solutions visant la participation des minorités adaptées aux situations minoritaires qui existent sur leur territoire[639]. L'élaboration d'une **variété de solutions possibles** puisées non seulement dans les modèles occidentaux, mais également dans d'autres modèles, pourrait également être utile en ce sens.

Dans la deuxième partie de cette thèse, l'analyse des réponses apportées par les États pour répondre aux besoins des minorités devrait nous aider à mieux comprendre la diversité des situations minoritaires possibles, les différentes approches, politiques ou philosophies des États à l'égard des problèmes vécus par les groupes qui vivent en situations minoritaires sur leur territoire et les attentes de ces derniers. Notre analyse des divers mécanismes mis en place pour assurer une participation devrait nous permettre de déceler une certaine pratique des États qui confirme l'émergence de ce droit de participation en droit international et qui illustre la variété des solutions envisageables pour le mettre en œuvre. Cette analyse pourra ainsi nous être utile pour compléter et préciser la grille des situations minoritaires possibles, commencée dans la première partie, et pour dégager une certaine tendance quant aux facteurs qui ont une influence importante sur le choix de mécanismes à mettre en place dans des circonstances données. Elle permettra ainsi d'identifier des pistes de solutions qui pourraient répondre à cette nécessité d'assurer la participation des minorités qui aura été reconnue ou, du moins, encouragée par le droit international.

---

minorités autochtones.

[639] Pour plus de détails sur les types de situations minoritaires qui peuvent exister, voir notamment : H. GIORDAN, « Droit des minorités, droits linguistiques et droits de l'Homme », *in* H. GIORDAN, *op. cit.*, note 147, p. 12 à 15. Ainsi que R.

**UNIVERSITÉ D'OTTAWA**
**********
**FACULTÉ DE DROIT**
**********

# LA RECONNAISSANCE DU «DROIT DE PARTICIPATION» DES MINORITÉS À LA «VIE DE L'ÉTAT»: ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL ET PRATIQUE DES ÉTATS

**(Volume II – Partie II et Conclusion de la thèse)**

*par*

**INGRIDE ROY**

*THÈSE DÉPOSÉE EN VUE DE L'OBTENTION DU DOCTORAT EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (LL.D)*

Directrice de thèse: **Madame France Morissette**

**Ce 1er novembre 2005**

## PARTIE II : LES MINORITÉS DANS LA PRATIQUE DES ÉTATS : VERS LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS VISANT À ASSURER LEUR PARTICIPATION

Un survol de la pratique des États nous permet rapidement de constater que ces derniers n'ont pas, jusqu'à ce jour, donné une réponse uniforme, dans leur ordre juridique interne, aux problèmes découlant de situations minoritaires pouvant exister sur leur territoire. Ils ont plutôt apporté des solutions diverses basées sur les circonstances particulières entourant la problématique des minorités chez eux, sur leur perception du problème et de leur histoire et sur la nécessité de protéger leur souveraineté et l'intégrité de leur territoire[640]. Plusieurs de ces réponses dépendent, de façon concrète, des ressources économiques dont disposent les États et des marges de manœuvre offertes par le système politique en place. Une chose est certaine : tous les États ont adopté, consciemment ou non et officiellement ou non, une ou plusieurs politiques applicables sur leur territoire concernant leurs minorités[641].

La question qui se pose est de savoir si la pratique des États, qui peut se dégager à partir de l'adoption de ces politiques, est susceptible ou non de confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international et, dans l'affirmative, si cette pratique peut offrir des solutions utiles, constructives et flexibles pour le mettre en œuvre.

Dans le cadre de cette étude, nous avons identifié et retenu essentiellement cinq types de politiques possibles à l'égard des minorités, à savoir : une politique d'assimilation forcée, une politique d'intégration, une politique de non-intervention, une politique de protection et une

---

LAPIDOTH, « Some Reflexions on Autonomy », *in* MÉLANGES OFFERTS À PAUL REUTER , *Le droit international : unité et diversité*, Paris, Éditions Pedone, 1981, p. 379-389. Voir également: *Supra*, Partie I, Chapitre 1, section II de la présente.

[640] En fait, les réponses apportées par les États aux problèmes découlant de situations minoritaires dépendent de divers facteurs. Le juge Michel Bastarache fait ressortir quelques-uns de ces facteurs, dans son introduction à l'ouvrage collectif qu'il a dirigé sur *Les droits linguistiques au Canada*, en traitant plus particulièrement des réponses apportées par les États multilingues aux problèmes relatifs aux minorités linguistiques. À ce titre, il mentionne notamment : des considérations de paix et de sécurité régionale ou mondiale, la nécessité de protéger la souveraineté et l'intégrité territoriale, l'objectif de favoriser l'unité nationale et des raisons de « sécurité culturelle » pour lutter contre la menace d'extinction d'une langue, pour assurer la survie d'une minorité linguistique ou pour maintenir la diversité culturelle. Pour plus de détails, voir : M. BASTARACHE, *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 2e édition, 2004, 774 pages, p. 4-7.

[641] Voir : F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, *op. cit.*, note 45. M. Capotorti décrivait dans cette Étude, aux pages 53 et 104, les principales options de politiques pour les États en termes de ségrégation, d'assimilation, d'intégration et de pluralisme. Nous préférons, quant à nous, décrire ces politiques en termes d'assimilation forcée, d'intégration, de non-intervention, de protection et de participation. La dernière catégorie que nous qualifions de «politique de participation» couvre, à notre avis, un éventail plus large de solutions que celle couverte par la politique de pluralisme au sens où l'entendait l'Étude de M. Capotorti de 1991. En effet, dans cette Étude, une politique de pluralisme suppose l'adoption de mesures spéciales de protection des minorités et, dans certains cas, la création d'un statut spécial pour les minorités basé sur le fédéralisme ou une autonomie territoriale. À notre avis, cette Étude oublie notamment la possibilité d'une autonomie personnelle. Voir *Infra*, Partie II, Chapitre 2, section II, paragraphe 3 de la présente.

politique de participation. Nous avons constaté que, dans les faits, les États ne choisissent pas en général de suivre exclusivement une seule de ces politiques. Au contraire, la plupart mettent en place, consciemment ou non, une combinaison de celles-ci et parfois des politiques différentes selon les minorités en cause.

Si certaines de ces politiques peuvent très bien se compléter et répondre à une partie des problèmes identifiés dans un État donné, d'autres sont plutôt incompatibles et leurs combinaisons permettent uniquement de faire perdurer les problèmes. Ainsi, pour obtenir le portrait global de la situation dans laquelle vivent les minorités d'un État donné, il faudrait non seulement examiner individuellement chaque politique adoptée par cet État, mais également et surtout, examiner le résultat obtenu par la combinaison des différentes politiques suivies par ce dernier.

Nous n'avons pas l'ambition d'effectuer ici une telle analyse ni l'intention de juger de l'efficacité de l'ensemble des politiques mises de l'avant par chacun des États que nous avons cités. Nous avons simplement voulu utiliser des exemples de *mesures*, d'*actions* ou d'*inactions* adoptées par certains États à l'égard de leurs minorités pour illustrer les différents types de politiques possibles. Ainsi, nous avons pu conclure qu'un État, en effectuant tel geste ou en adoptant telle mesure, embrassait tel type de politique et en effectuant tel autre geste, épousait tel autre type de politique. Nous avons ensuite pu déterminer les types de politiques qui pouvaient répondre, du moins en partie, au droit international des minorités et ceux qui étaient susceptibles de contribuer au développement de ce droit dans le sens d'un « droit de participation ».

Un constat se dégage de notre analyse : si certains États optent malheureusement encore pour certaines politiques négatives ou neutres qui ne permettent pas de rencontrer les exigences du droit international des minorités, la majorité des politiques mises en place s'insère dans le cadre de la philosophie du droit international des minorités, plus particulièrement en assurant la **protection** des minorités. Ces politiques positives de « protection » ne garantissent cependant pas, à elles seules, la participation effective des minorités (**Chapitre 1**).

Nous avons cependant relevé plusieurs indices qui confirment qu'un nombre significatif d'États a déjà envisagé l'adoption de politiques supplémentaires visant à assurer ou, du moins, à encourager une **participation** des minorités, en plus de leur protection, en mettant en place divers mécanismes institutionnels. L'analyse de ces mécanismes nous permet de déceler une « certaine » pratique des États qui confirme l'émergence d'un « droit de participation » en droit international et

qui atteste, du même coup, de la variété des solutions envisageables pour le mettre en œuvre en fonction des différentes situations minoritaires possibles (**Chapitre 2**).

En définitive, l'analyse des divers mécanismes institutionnels mis en place par les États examinés dans la présente thèse nous aidera à dresser une **typologie** des diverses solutions offertes aux États pour assurer la participation de leurs minorités suivant une approche « intégrative » ou « autonomiste » ou une combinaison des deux.

## Chapitre 1 : Les réponses actuelles de la plupart des États aux problèmes des minorités : l'adoption de diverses politiques parfois insuffisantes, mais le plus souvent compatibles avec le « droit de protection » élaboré en droit international

Certaines des politiques adoptées par les États pour répondre aux problèmes causés par les situations minoritaires existantes sur leur territoire peuvent, à notre avis, être qualifiées de « négatives ou neutres » puisqu'elles visent, en définitive, à faire disparaître les minorités en leur niant des droits. Ce genre de politique ne permet pas de rencontrer les exigences actuelles du droit international des minorités et devrait donc être écarté (***Section I***).

Les politiques de « protection » des minorités adoptées par plusieurs États peuvent, par ailleurs, être qualifiées de « proactives », puisqu'elles visent à mettre en place un « droit des minorités » plus ou moins élaboré selon le cas. Ce genre de politique s'insère dans le cadre de la philosophie du droit international des minorités en assurant, du moins en partie, la « protection » des minorités et devrait, bien sûr, être conservé. Toutefois, elles ne sont pas susceptibles, à elles seules, de confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international (***Section II***).

### *Section I : Les politiques négatives ou neutres*

Les politiques que nous qualifions de « négatives ou neutres » sont celles que les États choisissent d'adopter lorsqu'ils veulent assimiler une minorité vivant sur leur territoire (***Paragraphe 1***) ou encore lorsqu'ils ne désirent pas intervenir à l'égard de cette minorité ou acceptent de le faire de façon très limitée (***Paragraphe 2***).

*Paragraphe 1 : L'assimilation des minorités*

Certains États choisissent, consciemment ou non, de répondre aux problèmes des minorités existantes sur leur territoire en adoptant une politique d'assimilation plus ou moins radicale dont le but ultime est de faire disparaître la minorité en tant que groupe et de la dissoudre dans la masse ou encore de faire disparaître toute manifestation culturelle ou autre de sa différence par rapport à la majorité qui compose la société.

Les États justifient bien souvent ce genre de politique en soulignant l'importance de l'unité nationale et en s'appuyant sur la règle de la majorité et le principe d'égalité qui sous-tendent l'établissement de toute démocratie[642]. Ces règles impliquent, dans leur sens le plus strict, que la majorité numérique décide des lois et que ces lois soient applicables également à tous même si elles épousent uniquement les intérêts de la majorité et quitte à ce qu'elles entrent même en contradiction avec les intérêts d'un groupe minoritaire en particulier.

Jacques Leclerc définit une politique d'assimilation comme étant celle qui « consiste à utiliser des moyens, souvent planifiés, en vue d'accélérer la minorisation de certains groupes » et précise qu'une telle politique a généralement « recours à des moyens d'intervention telles l'interdiction, l'exclusion ou la dévalorisation sociale, parfois la répression, voire le génocide dans des cas extrêmes »[643].

Bien que nous soyons d'accord avec cette définition dans son ensemble, il importe toutefois d'y apporter certaines nuances. En effet, selon les moyens d'intervention plus ou moins radicaux utilisés dans la mise en œuvre de cette politique, on pourra qualifier, à notre avis, cette dernière de « politique d'assimilation forcée » (**A**) ou de « politique d'intégration » (**B**).

A) La politique d'assimilation forcée

La « politique d'assimilation forcée »[644] suppose que l'État prenne sciemment des mesures impératives pour **nier l'existence** même des minorités ou pour **nier** directement ou indirectement

---

[642] B. DE WITTE, *loc. cit.*, note 268, p. 114.
[643] J. LECLERC, «Index des politiques linguistiques : politique d'assimilation», *in L'Aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 58.
[644] Voir : F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* de 1991 des Nations Unies, *op. cit.*, note 45. Dans cette étude, Capotorti décrit cette politique, à la page 53, en termes de ségrégation.

**un ou plusieurs de leurs droits**. Si une telle politique peut, ultimement, se traduire par un génocide, elle peut également, à notre avis, se traduire par un « ethnocide économique » ou un « ethnocide culturel » au sens où l'entend le Rapport de 1996 de la *Commission mondiale de la culture et du développement de l'Unesco* intitulé « Notre diversité créatrice » lorsqu'il traite des politiques déclarées ou implicites d'États visant la disparition de peuples autochtones[645]. En somme, nous retenons que les droits niés peuvent viser autant l'existence pure et simple d'une minorité que ses droits culturels, linguistiques, religieux ou même économiques.

**La négation de l'existence d'une minorité** peut se traduire par l'adoption de mesures prévoyant expressément l'expulsion, la dispersion, la déportation et même l'extermination physique des membres appartenant à une minorité. Les mesures adoptées par le gouvernement irakien à la fin des années 80 et au début des années 90 illustrent ce genre de politique, alors que le gouvernement avait officiellement autorisé, par décret (n° 160 du 29 mars 1987), l'utilisation d'armes chimiques contre les Kurdes, la minorité la plus importante vivant sur son territoire; déclaré « zone interdite » certains territoires couvrant des villages kurdes; et ordonné, par directive (directive n° 28/3650 du proconsul), l'élimination de tout être humain dans ces zones[646]. En effet, ces mesures ont entraîné un exode massif des Kurdes d'Irak et même le massacre de milliers de ceux-ci[647].

**La négation des droits** d'une minorité peut, quant à elle, se traduire de diverses façons. À titre d'exemple, différentes mesures adoptées par la **Grèce** en matière de toponymie, d'éducation, de dénomination sociale et de droit civil visent une telle négation directe ou indirecte des droits linguistiques et religieux de la minorité turque musulmane[648].

---

[645] Dans ce rapport, la Commission précise que : «[l]'ethnocide prend sa source dans la conviction que les formes prémodernes d'organisation économique doivent céder la place soit au capitalisme privé ou multinational, soit au socialisme d'État planifié, soit encore à un mélange des deux. L'ethnocide culturel, quant à lui, est un processus par lequel un peuple possédant une culture distincte perd son identité lorsque son territoire et ses ressources lui sont peu à peu confisqués et lorsque des restrictions sont apportées à l'usage de sa langue, au fonctionnement de ses institutions sociales et politiques, à ses traditions, à ses formes d'expression artistique, à ses pratiques religieuses et à ses valeurs culturelles». COMMISSION MONDIALE DE LA CULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 1, p. 75.

[646] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. LECLERC, «L'Irak», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que G. CHALLIAND, *Le malheur kurde*, Éditions du Seuil, 1992, 212 pages.

[647] Ces mesures ont également entraîné les suites que l'on connaît au plan international, à savoir l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies de la *Résolution n° 688* qui imposait à l'Irak une zone de protection dans le nord du pays pour les populations kurdes, laquelle zone devenait soustraite au contrôle du gouvernement irakien. Des élections libres en 1992 ont même permis la création d'un gouvernement kurde autonome. Toutefois, vu les moyens limités dont il disposait, ce gouvernement kurde ne fonctionnait pas très bien au moment où la guerre contre l'Irak a été déclenchée par les États-Unis en 2003. Pour plus de détails à propos de cette *Résolution 688* et des événements qui s'en sont suivis, voir notamment : C. CARPENTIER, «La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence ?», *Études internationales*, Mars 1992, vol 23, n° 1, p.279-317.

[648] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58; MERCATOR-MEDIAS, «The Muslim minority of Greek Thrace», *in Panoramiques sur les langues minoritaires territoriales de l'Union européenne*, en ligne: [http://www.mfa.gr/foreign/bilateral/musmin.htm]

En effet, dans la ville de Komotini où les Turcs sont concentrés, un décret interdit l'utilisation des anciens noms turcs de rues et de lieux sous peine d'amende ou d'emprisonnement[649]. De même, est interdit l'emploi d'adjectifs turcs dans les titres identifiant les associations et autres formes de corporations publiques[650]. Par ailleurs, la *Loi 1920 du 4 février 1991* enlève toute valeur légale aux décisions des *muftis* (autorités musulmanes disposant, dans la religion musulmane, de pouvoirs spirituels, mais également de pouvoirs judiciaires leur permettant d'appliquer la loi islamique en matière de droit civil relatif au mariage, divorce, décès, testament, etc.)[651]. Enfin, la loi scolaire interdit l'embauche de professeurs non-orthodoxes dans les écoles primaires et secondaires[652]. Bien que cette mesure ne nie pas directement les droits d'une minorité en particulier, elle empêche une minorité de confession religieuse autre qu'orthodoxe, et notamment à la minorité musulmane turque, de recevoir une véritable éducation selon les préceptes de sa religion et nie donc indirectement ses droits religieux dans le domaine de l'éducation.

L'**Algérie** est un autre exemple d'État ayant adopté, entre autres, ce genre de politique pour notamment nier les droits linguistiques des minorités berbères. En effet, même si l'Algérie a reconnu, dans le préambule de sa *Constitution de 1996*[653], la civilisation berbère (amazighité) comme « composante fondamentale » de l'identité algérienne avec « l'islam et l'arabité », elle a par ailleurs reconnu, à l'article 3 de sa *Constitution*, uniquement l'arabe comme langue officielle. Elle a de plus imposé, par loi, l'usage de la langue arabe et même interdit « toute langue étrangère » dans plusieurs secteurs tels que l'administration publique, le monde de l'éducation, les hôpitaux, les secteurs socio-économiques, etc[654]. Ce faisant, elle a directement interdit aux minorités berbères l'usage de leur langue dans ces secteurs d'importance. Il importe de préciser cependant que les autorités centrales ont annoncé, en mars 2003, leur intention de reconnaître la langue berbère comme langue nationale. Si cette intention se traduit dans les faits, il sera intéressant d'examiner

---

[649] *Décret sur la toponymie en Grèce*, cité *in* J. LECLERC, «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[650] *Id.*
[651] *Loi 1920 du 4 février 1991*, mentionnée *in* J. LECLERC, «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Notons que ces ces *muftis* sont, par ailleurs, encore nommés par l'autorité centrale, alors que les membres de la minorité musulmane préféreraient les élire eux-mêmes. Pour plus de détails à cet égard, Voir notamment les interventions faites par les représentants de la minorité musulmane de Grèce lors de la dernière séance de travail du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités tenue en mars 2004. Voir le site du Groupe de travail, en ligne: [http://www.unhchr.ch/french/minorities/groupe.htm.
[652] *Loi scolaire grecque*, mentionnée *in* J. LECLERC, «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[653] *Constitution algérienne de 1996*, texte en français en ligne: [http://www.apn-dz.org/apn/french/constitution96/preambule.htm.]
[654] Notamment en vertu des articles 4 (administration), 5, 6 (langue du Parlement), 7 (langue de la Justice) et 15 (éducation) de la *Loi 91-05 du 16 janvier 1991 portant généralisation de l'utilisation de la langue arabe* et en vertu de *l'Ordonnance n° 96-30 du 21 décembre 1996 portant généralisation de l'utilisation de l'arabe* ( secteurs touchant à la vie économique et les universités), les textes français de ces deux instruments législatifs se retrouvent en annexe de J.

toutefois les droits qui pourront être rattachés à cette reconnaissance pour conclure s'il continuera ou non d'y avoir une négation des droits linguistiques de la minorité berbère.

D'autres États, plus subtiles, acceptent d'accorder des droits, mais nient directement ou indirectement ceux-ci dans les faits. Dans ces cas, bien que la négation des droits ne se reflète pas dans le cadre d'instruments juridiques ou dans d'autres mesures officielles, nous considérons tout de même que ces États ont adopté une politique d'assimilation puisque leur attitude démontre leurs véritables intentions d'« assimilation » à l'égard d'une ou de plusieurs minorités. La Guinée Équatoriale et la Birmanie (ou Myanmar depuis 1989) nous donnent ce genre d'exemples.

Dans le premier cas (**Guinée Équatoriale**), bien que l'article 1 de la *Constitution* reconnaisse les langues vernaculaires comme « partie intégrante de la culture nationale »[655], cette reconnaissance ne produit aucun effet positif pour les minorités puisque la *Constitution* est suspendue par le régime militaire en place et que ce dernier autorise, dans les faits et dans tous les domaines, uniquement l'espagnol. Pourtant, uniquement 2,3 % de la population est de langue maternelle espagnole, alors que le reste de la population parle différentes langues bantoues. Il est donc clair que plusieurs minorités existent sur le territoire et que leurs droits linguistiques sont niés.

Dans le second cas (**Birmanie ou Myanmar depuis 1989**), la *Constitution de 1974* reconnaissait plusieurs droits aux minorités et notamment le droit de « pratiquer leur religion, d'utiliser et de développer leur langue, leur littérature et leur culture, de suivre leurs traditions et leurs coutumes les plus chères »[656]. Toutefois, cette *Constitution* n'est pas appliquée dans les faits depuis le coup d'État militaire de septembre 1988. En fait, la politique suivie par l'État birman en est une de négation des droits et toute référence aux minorités est exclue de l'usage officiel[657].

---

LECLERC, «L'Algérie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[655] Article 1 de la *Constitution de la Guinée Équatoriale de 1988*, texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World*, Binder VI, Oceana Publications Inc, Dobbs Ferry, New-York.

[656] Paragraphe 21(2) de la *Constitution de 1974 de la Birmanie* (aujourd'hui Myanmar), texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World*, Binder XII, Oceana Publications Inc., New-York, 1990, release november 2003.

[657] Pour plus de détails, voir notamment : *Le rapport d'Amnestie internationale de 2000*,en ligne: [http://web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf] ainsi que J. LECLERC, «Le Myanmar», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 55.

B) La politique d'intégration

La « politique d'intégration »[658], quant à elle, est plus subtile et suppose que l'État mette en place, sciemment ou non, de simples mesures incitatives encourageant la minorité à s'intégrer à la majorité en les justifiant au nom d'intérêts nationaux ou de valeurs dites nationales[659] ou tout simplement par l'unité nationale. Dans ces cas, le nationalisme de la majorité devient une forme d'assimilation ou, du moins, peut être perçu comme tel par la minorité, c'est-à-dire comme une « tentative d'uniformisation et d'assimilation culturelle »[660]. Souvent, dans ce genre de politique, l'État valorise certains droits qui sont profitables à la majorité (par exemple, en optant pour une langue officielle plutôt qu'une autre).

On peut également parler, à notre avis, de « politique d'intégration » même lorsque certaines mesures spéciales sont adoptées en faveur des minorités[661] quand ces mesures, à première vue positives, cachent un désir d'assimilation. C'est notamment le cas lorsqu'un État accorde le droit à un membre de la minorité d'obtenir son instruction dans sa langue maternelle dans les premières années du primaire, mais qu'il rend obligatoire cet enseignement dans la langue de la majorité par la suite et qu'il prévoit d'autres mesures de valorisation de la langue de la majorité. Dans ces cas, les mesures spéciales en faveur de la minorité ne visent pas la préservation de l'identité de la minorité ou sa protection, mais permet uniquement à la langue maternelle d'agir à titre de langue auxiliaire pour faciliter l'intégration à un enseignement dans la langue majoritaire. Ces mesures visent donc ultimement l'assimilation de la minorité.

Ce type de politique est notamment utilisé par certains États des **États-Unis d'Amérique** pour tenter d'assimiler les minorités hispaniques qu'on retrouve principalement dans le sud du

---

[658] F. CAPOTORTI, *L'Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, *op. cit.*, note 45 décrit cette politique en termes d'«intégration» si celle-ci accorde des mesures minimales aux minorités tout en conservant un objectif d'assimilation et la décrit en termes d'«assimilation» si celle-ci ne nie, ni n'accorde aucun droit aux minorités.

[659] C'est notamment l'une de ces valeurs, la laïcité de l'État, qui est invoquée par la France pour justifier sa nouvelle loi, grandement contestée dans l'opinion publique, interdisant le port du voile islamique et autres signes ou tenus manifestant une appartenance religieuse dans les écoles; loi niant ici un droit religieux. La question qui se pose est de savoir si ce genre de négation peut se justifier, oui ou non, dans le cadre d'un État libéral. Pour plus de détails sur cette loi, voir : *Loi no.2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenus manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*, J.O du 17 mars 2004, *in* site : [http//www.assemblee-nationale.fr].

[660] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p. 15.

[661] Des mesures spéciales qui cachent un désir d'assimilation sont surtout adoptées dans le domaine de l'éducation. En effet, plusieurs États, à l'instar de certains États des États-Unis d'Amérique, acceptent d'accorder un droit à l'éducation dans la langue de la minorité dans les premières années scolaires afin de faciliter l'intégration à un enseignement dans la langue majoritaire par la suite. Pour plus de détails, voir : *Infra*, Partie II, Chapitre 1, Section II, paragraphe 1B) de la présente thèse.

pays. À titre d'exemples, les États du Texas, de l'Arizona et de la Californie ont accordé, par le biais de leurs législations respectives sur l'éducation et grâce aux subventions obtenues du gouvernement fédéral dans le cadre de sa *Politique sur l'éducation bilingue*[662], la possibilité pour les enfants de minorités d'obtenir un enseignement dans leur langue, mais uniquement dans certaines situations précises et seulement au début de leur scolarité.

En fait, le droit à l'éducation bilingue est accordé dans « les situations où un tel enseignement est nécessaire pour assurer aux élèves une compétence raisonnable en langue anglaise »[663] ou « afin de leur permettre de passer le plus rapidement possible à l'anglais »[664] et « dans la mesure où il [cet enseignement] ne nuit pas au programme régulier de formation en langue anglaise de tous les élèves ». Par ailleurs, même dans ces cas, l'éducation bilingue est limitée puisque la langue anglaise doit être introduite progressivement après les premières années scolaires jusqu'à ce qu'elle devienne l'unique langue d'enseignement. Ainsi, le droit à l'éducation dans la langue de la minorité se trouve, un jour ou l'autre, nié et la minorité se voit peu à peu assimilée[665]. Il l'est d'autant plus que ces trois États fédérés (Texas, Arizona et Californie) ont également choisi d'adopter, parallèlement à ces mesures dans le domaine de l'éducation, diverses dispositions pour valoriser la langue de la majorité (à savoir l'anglais) et prescrire sa seule utilisation dans tous les domaines mis à part l'exception offerte par le droit à l'éducation bilingue dans les limites que nous avons vues précédemment.

Enfin, on peut également parler, à notre avis, de « politique d'intégration », même lorsque celle-ci se traduit tout simplement par une non-intervention à l'égard d'une ou de quelques minorités en particulier. Dans ce dernier cas, la politique d'intégration peut avoir une certaine ressemblance avec la politique de non-intervention à l'égard des minorités (*Infra*, paragraphe 2 suivant) compte tenu qu'elle ne nie ni n'accorde aucun droit à cette ou à ces minorités en

---

[662] Notons que le gouvernement fédéral américain a adopté quelques lois *(Bilingual Education Act.* 1967 et 1974; *Emergency School Aid Act*, 1972; *Indian Education Act*, 1972, *Ethnic Heritage Program*, 1972), et une politique sur l'éducation bilingue qui prévoit l'octroi de «subventions aux États dont les écoles désireront fournir un enseignement bilingue». Cette politique vise «à répondre à des besoins éducatifs spéciaux d'enfants dont la capacité de parler l'anglais est limitée». Elle vise à ce que «les non-anglophones finissent par s'intégrer à la société américaine et par maîtriser l'anglais comme langue principale». Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Les États-Unis - la politique linguistique fédérale américaine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que les législations fédérales pertinentes citées dans ce même document.

[663] Article 21.109 du *Code de l'éducation du Texas*, cité *in* J. LECLERC, «Texas» *in L'Aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[664] Section 2 de l'article 28 de la *Constitution de l'Arizona*, cité, *in* J. LECLERC, «Arizona», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[665] Pour une opinion en ce sens sur les effets de la politique américaine sur l'éducation bilingue, voir notamment : E. HERNANDEZ-CHAVEZ, « Language Policy in the United States; A History of Cultural Genocide », *in* T. SKUTNABB-

particulier. Toutefois, elle s'en démarque en ce qu'elle vise, en définitive, l'assimilation de la minorité. Ainsi, une politique de non-intervention qui cache un désir d'assimilation, devrait plutôt être considérée, à notre avis, comme une politique d'intégration.

C'est notamment le cas lorsqu'un État choisit de n'accorder aucun droit à une ou plusieurs minorités en particulier, alors qu'il a accepté d'accorder des droits spéciaux à une autre minorité qu'il considère plus dominante. En favorisant une minorité en particulier, l'État nie indirectement les droits des autres minorités sans le prévoir directement dans des mesures officielles et assure l'assimilation des minorités par la minorité dominante.

Le **Pakistan** utilise ce stratagème. En accordant à l'ourdou (une langue parlée par 7,5 % de la population) le statut de langue co-officielle avec l'anglais[666], il nie les droits linguistiques de plusieurs autres minorités du pays et même à la majorité parlant d'autres langues indo-iraniennes, telles que le penjabi, le sindhi, le saraiki, le pashtou et le baloutchi[667], et ce, bien que celles-ci peuvent obtenir une certaine protection à titre de langue nationale. En fait, en accordant à l'ourdou, contrairement aux autres langues nationales, le statut de langue co-officielle, le Pakistan fait jouer à une langue minoritaire (l'ourdou) le rôle d'assimiler les autres langues minoritaires.

Il importe de préciser que ce genre de politique d'intégration peut également avoir été influencé, au départ, par « la minorité elle-même, qui se laisse inconsciemment assimiler ou décide volontairement de s'assimiler au groupe majoritaire »[668].

C) Les effets de ces deux types de politique d'assimilation

Bien que l'objectif de ces deux types de politiques d'assimilation (assimilation forcée et politique d'intégration) soit le même, c'est-à-dire la disparition d'une minorité ou la disparition de toute manifestation de sa différence, l'une semble plus condamnable que l'autre. À cet égard, M. Ben Achour est d'avis que « l'impératif moral qui guide le monde et qui est de ne pas faire souffrir notre prochain comme on ne voudrait pas soi-même souffrir détermine les règles juridiques qui doivent tendre à empêcher ou punir les pratiques d'assimilation forcée qui sont objectivement ou

---

KANGAS et R. PHILLIPSON, *Linguistic Human Rights, Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin, New-York, 1995, 478 pages, p. 141-158.

[666] Article 251 de la *Constitution de 1973 du Pakistan*, texte en anglais *in* http:/www.pakistani.org/pakistan/constitution.

[667] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Pakistan», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[668] Y. BEN ACHOUR, *loc. cit.*, note 26, p. 445.

qui sont ressenties par les minorités comme humiliantes, vexatoires, attentatoires à leur dignité d'êtres humains ou à leur identité en tant que groupe. Dans cette perspective, l'utilisation de mesures incitatives d'intégration sans douleur est plus acceptable que l'utilisation de mesures draconiennes de découragement, de dévalorisation, de négation des droits, de transfert de populations, de génocides ou autres »[669].

L'histoire nous démontre toutefois que certaines politiques d'assimilation, qu'elles soient des politiques d'assimilation forcée ou des politiques d'intégration, ont été couronnées de succès en faisant disparaître une minorité (et du même coup le problème). Dans ces cas, la politique a servi de « puissant instrument de cohésion nationale en réalisant l'unité de l'État »[670]. Le **Brésil**, qui a interdit pendant plusieurs décennies depuis 1727 l'usage des autres langues que le portugais[671] sur son territoire, illustre ce genre de réussite. Ces interdictions ont eu raison des langues autochtones puisque sur « 5 millions qu'ils étaient avant l'arrivée des Blancs, seulement 155 000 Indiens (soit moins de 1 % de la population) parlent encore une langue ancestrale »[672]. Ce n'est que depuis 1982 que la *Constitution du Brésil* reconnaît officiellement aux « indigènes » le droit à leur langue[673]. Toutefois, bien que cette disposition soit louable, elle ne profite qu'à peu de gens puisque la majorité des minorités a déjà été assimilée.

L'histoire nous démontre également que d'autres politiques d'assimilation, plus nombreuses, ont plutôt échoué. Dans ces cas, la politique a contribué, au mieux, à faire perdurer le problème en exacerbant les minorités et en créant un « état permanent d'animosité entre la majorité et le(s) groupe(s) minoritaire(s) »[674] et, au pire, à faire éclater des conflits internes, voire régionaux ou internationaux. La politique de l'**Iran** et de l'**Irak** à l'égard de leurs minorités kurdes[675], de même que celle de la **Grèce** à l'égard de sa minorité turque musulmane de Thrace[676] et celle de la

---

[669] *Id.*, p. 445 et 446.

[670] J. LECLERC, «L'index des politiques linguistiques: la politique d'assimilation», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[671] En effet, plusieurs exemples peuvent être cités, notamment : une loi portugaise de 1727 interdisait l'emploi du *tupi-guarani*, soit la langue véhiculaire utilisée jusqu'alors entre Blancs et Indiens; l'État d'Esperito Santo qui imposait une peine de prison à ceux qui employaient une autre langue que le portugais; la Loi de l'État de Sao Paulo de 1850 qui interdisait les langues indiennes à la campagne; le régent de Rio de Janeiro qui, au début du XIX[e] siècle imposait l'unilinguisme portugais dans tout le système d'enseignement ainsi que dans l'administration, et qui interdisait l'usage des autres langues. Exemples cités dans J. LECLERC, «Le Brésil», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[672] *Id.*.

[673] Article 231 de la *Constitution de 1982 du Brésil,* texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World*, Binder III, Oceana Publications Inc, Dobbs Ferry, New-York, issued september 2002, release 2002-6.

[674] J. LECLERC, «L'index des politiques linguistiques : la politique d'assimilation», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[675] Pour plus de détails sur la situation, voir notamment : G. CHALLIAND, *op. cit.*, note 646.

[676] Pour plus de détails, voir notamment : *Rapport du Secrétaire général sur le droit des personnes appartenant à des*

**Turquie** à l'égard de sa minorité grecque orthodoxe[677] en sont de bons exemples.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la réussite ou l'échec d'une politique d'assimilation (histoire du pays, désir et force des minorités, forces économiques en présence, etc.). Toutefois, dans tous les cas, les minorités y perdent : soit elles sont assimilées et disparaissent (ce qui est une perte pour l'humanité à notre avis), soit elles se retrouvent à vivre avec la majorité dans un climat d'animosité ou de guerre.

*Paragraphe 2 : La non-intervention à l'égard des minorités*

Certains États choisissent de ne pas répondre aux problèmes des minorités existantes sur leur territoire ou choisissent de les ignorer en adoptant une politique de non-intervention[678] à leur égard. Dans ces cas, ils ne leur accordent aucun droit spécifique ou seulement quelques-uns (par exemple, en prévoyant une aide ponctuelle ou quelques droits limités par règlement ou décret). Toutefois, ils ne leur nient pas expressément de droit non plus.

Ce faisant, ils s'assurent de faire prévaloir les droits des plus forts, soit de la majorité numérique ou de la majorité économique, dans toutes les sphères du domaine public tout en laissant la possibilité à tous, et notamment aux minorités, de vivre selon leurs croyances et leurs us et coutumes dans le domaine privé. Il importe toutefois de préciser que dans ce genre de politique, la base de tous les droits repose sur le minimum de protection relatif à l'égalité et à la non-discrimination. Ces règles minimales sont alors jugées suffisantes pour protéger les minorités ethniques, nationales, religieuses, linguistiques ou autres.

Le but de ce genre de politique n'est pas, contrairement à une politique d'assimilation, de faire disparaître une minorité, mais elle peut tout de même entraîner ce résultat à long terme. Elle le peut d'autant plus si cette politique de non-intervention à l'égard des minorités s'accompagne d'une politique de valorisation des droits de la majorité, par exemple si elle s'accompagne de la mise en place de législations protégeant la langue officielle de la majorité (qu'elle soit une majorité numérique, politique ou économique).

---

*minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Document des Nations Unies, E/CN.4/1997/82, p. 11, par. 42.

[677] Pour plus de détails sur la situation, voir notamment : G. CHALLIAND, *op.cit*, note 646.

[678] F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, op. cit.*, note 45 ne décrit pas à proprement parler cette politique. Cette étude couvre toutefois un peu cet aspect lorsqu'elle traite d'assimilation à la page 53.

Nous sommes d'accord avec Jacques Leclerc lorsqu'il définit une politique de non-intervention comme étant celle qui « consiste avant tout à choisir la voie du laisser-faire, à ignorer les problèmes lorsqu'ils se présentent et à laisser évoluer le rapport des forces en présence ». Nous sommes d'accord avec lui également lorsqu'il précise que « bien souvent, on invoque, pour justifier une telle politique, des principes de libre choix, de tolérance ou d'acceptation des différences »[679]. À notre avis, nous pouvons également ajouter à cette liste de justifications pour la mise en place de ce genre de politique des raisons d'unité nationale et de développement économique.

Nous avons constaté, dans la pratique actuelle des États, que ce genre de politique avait été adopté au moins dans trois types de cas : 1) pour tous les types de situations minoritaires, lorsque la population est relativement homogène et que la situation minoritaire ne risque pas de causer trop de problèmes; 2) pour les situations minoritaires relatives à la langue, dans le cas d'anciennes colonies africaines qui ont choisi de conserver la langue du colonisateur comme langue officielle; et 3) pour tous les types de situations minoritaires, lorsque la minorité est considérée par l'État comme étant bien adaptée notamment lorsqu'elle connaît, dans une forte proportion, la langue de la majorité. Dans ce dernier cas, la politique de non-intervention peut cacher un désir, non avoué de la part de l'État, d'intégrer la ou les minorités existantes sur son territoire à la majorité (numérique, politique ou économique).

A) Les cas où la population est relativement homogène

L'**Argentine**[680] et le **Japon**[681] sont deux États illustrant bien le premier type de cas. Ils ont tous deux une population relativement homogène (pour la plupart d'origine européenne, parlant espagnol et de religion catholique pour ce qui est de l'Argentine, et d'origine asiatique, parlant japonais pour le Japon). Dans le cas du Japon, aucune minorité n'est officiellement reconnue et il en existe peu dans les faits. Dans le cas de l'Argentine, le paragraphe 75(17) de la *Constitution* reconnaît « la pré-existence ethnique et culturelle des peuples indigènes » quoique ces derniers soient proportionnellement très peu nombreux sur le territoire par rapport à la majorité d'origine européenne.

---

[679] J. LECLERC, «Index des politiques linguistiques : la politique de non-intervention», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[680] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «L'Argentine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[681] Pour plus de détails, voir notamment: J. LECLERC, «Le Japon», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

Vu le nombre peu élevé de minorités sur leur territoire dans les faits, aucun de ces deux pays n'a senti le besoin de prévoir une langue officielle, celle-ci s'étant tout naturellement imposée *de facto* (espagnol en Argentine et japonais au Japon). Cependant, ils ont tous deux adopté des dispositions relatives à l'égalité et la non-discrimination et certaines dispositions particulières pour couvrir les quelques problèmes minoritaires qui pourraient surgir.

En fait, il semble que le **Japon** ait uniquement adopté une *Loi sur la protection de la culture aïnoue*, mais celle-ci ne vise que le domaine privé. L'**Argentine**, quant à elle, n'a adopté aucune mesure mis à part sa disposition générale reconnaissant les « peuples indigènes » au paragraphe 75(17) de la *Constitution*, de sorte que, sous le couvert de la reconnaissance, on découvre plutôt une politique de non-intervention puisque aucune mesure de mise en œuvre de cette disposition générale de reconnaissance n'a été adoptée. Seules quelques provinces de l'Argentine ont adopté des législations en matière d'éducation bilingue pour les autochtones.

B) Le cas des anciennes colonies africaines

Le **Congo-Brazzavile**[682], le **Gabon**[683], le **Sénégal**[684] et le **Ghana**[685]sont quatre États illustrant bien, quant à eux, le deuxième type de cas. Ils ont accordé à la langue de l'ancien colonisateur le statut de langue officielle, de façon expresse ou *de facto* (le français pour le Congo, le Gabon et le Sénégal; l'anglais pour le Ghana). Ils ont choisi de ne pas intervenir à l'égard des nombreuses autres langues parlées par les différents groupes ethniques vivant sur leur territoire respectif ou ont uniquement reconnu les langues nationales ou les langues vernaculaires dans le domaine privé ou comme partie de la culture nationale. Au mieux, ils ont reconnu un minimum de droits en matière d'éducation de manière à ce que tous les groupes puissent débuter leur éducation dans leur langue et apprendre peu à peu la langue officielle[686].

---

[682] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Congo-Brazzavile», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que O. MASSOUMOU, «Des usages linguistiques en République du Congo», *Cahier du Rifal, Agence de la Francophonie et Communauté francophone de Belgique*, décembre 2001, p. 73-78.

[683] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Gabon» *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que M. DAFF, «L'aménagement linguistique et la didactique de la coexistence du français et des langues nationales au Sénégal», DiversCité Langues, 1998, vol III, texte en ligne: [http://www.uquebec.ca/diverscité.]

[684] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Sénégal», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que M. VERLET, «Langue et pouvoir au Ghana sous Nkruma», *Politique africaine*, 1986, n° 23, Kartala, Paris, septembre 1986, p. 79-83.

[685] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Ghana», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[686] La politique adoptée à cet égard au Sénégal est particulièrement intéressante. On enseigne d'abord dans la langue maternelle, puis on enseigne la langue nationale dominante pour aider l'enfant à fonctionner dans la vie non-officielle et faciliter les échanges entre les groupes, avant de passer à la langue officielle de l'ancien colonisateur pour le reste des études. Ainsi, on met en place un enseignement trilingue. Toutefois, cette politique démontre moins un souci d'accorder

Dans les faits, toute la vie officielle et économique de ces États se déroule dans la langue officielle de l'ancien colonisateur, alors que toute la vie non-officielle (communications interpersonnelles, loisirs, famille, religion, etc.) se déroule dans la langue de chacun des groupes minoritaires. Ces États justifient bien souvent la préséance accordée à la langue du colonisateur pour des raisons d'unité nationale compte tenu du nombre élevé de groupes différents qui composent la population (en fait, il n'existe pas véritablement de majorité, mais plusieurs minorités), mais également pour des raisons de développement économique[687].

C) Le cas des minorités considérées par l'État comme adaptées

Le **Venezuela** est un État illustrant bien le troisième type de cas. Il reconnaît uniquement la langue officielle espagnole[688] même si seulement 21,4 % de sa population est de langue maternelle espagnole, la majorité numérique étant de différentes langues maternelles amérindiennes. Toutefois, cet État arrive à imposer cette langue espagnole (langue de la majorité politique et économique), au détriment des différentes langues amérindiennes, compte tenu que la majorité de sa population connaît très bien et parle couramment l'espagnol[689].

Certaines provinces anglophones du Canada, telles que **la Colombie-Britannique et Terre-Neuve**, peuvent également bien illustrer ce type de cas. En effet, bien que les provinces canadiennes aient le pouvoir concurrent avec le gouvernement fédéral de légiférer en matière de langue, ces deux provinces ont choisi de ne pas intervenir à l'égard de leur minorité francophone (mis à part les mesures relatives à l'éducation dans la langue de la minorité[690]), considérant vraisemblablement que les membres de cette dernière connaissent et parlent couramment l'anglais

---

des droits à une minorité que d'assurer la prédominance de la langue de l'ancien colonisateur dans la vie officielle. En fait, plusieurs sont d'avis, et notamment Pierre Aumont, que les droits accordés pour l'éducation d'abord dans la langue maternelle ne sont qu'un «moyen pédagogique supplémentaire destiné à améliorer l'enseignement du français».Voir : P. AUMONT, *Le français et les langues africaines au Sénégal*, Kartala et ACCT, Paris, 1983, 380 pages ainsi que J. LECLERC, «Le Sénégal», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[687] Voir : F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques de 1991 des Nations Unies, op.cit,* note 45. Dans cette étude, M. Capotorti mentionne également, à la page 103, des motifs d'unité nationale, de sécurité d'état et de loyalisme envers l'État.

[688] Article 9 de la *Constitution du Venezuela du 30 décembre 1999*, texte en espagnol *in* [http://www.asamblenacional.gov.ve/ns2/paginasplanas/constitucion.asp].

[689] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Le Venezuela», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[690] En effet, chaque province canadienne a adopté une loi spécifique en matière d'éducation dans la langue de la minorité compte tenu des droits et obligations prévus à l'article 23 de la *Charte canadienne, précitée,* note 164. Il importe de noter toutefois que l'étendue et la mise en œuvre des droits prévus par les législations provinciales diffèrent d'une province à l'autre et sont souvent l'objet de contestations judiciaires de la part des personnes appartenant à la communauté de langue officielle vivant en situation minoritaire (souvent de personnes appartenant à la communauté francophone dans les

et qu'ils sont très bien intégrés à la majorité.

Pourtant d'autres provinces canadiennes[691], à l'instar du fédéral, ont accepté de légiférer en matière de langue pour couvrir des aspects aussi divers que l'utilisation des langues dans le processus législatif et dans les chambres législatives; dans l'impression et la publication des lois, règlements et décrets; dans la rédaction des archives, comptes rendus, procès-verbaux et journaux officiels; devant les tribunaux et dans l'administration de la justice; dans les communications avec les institutions du gouvernement et dans la prestation des services gouvernementaux, etc.

### *Section II : L'adoption de politiques de protection*

Comme nous l'avons constaté, dans la première partie de la présente thèse, divers instruments internationaux obligent les États qui y ont adhéré à adopter différentes mesures pour protéger les minorités vivant sur leur territoire[692]. Or, on peut affirmer qu'une très grande majorité d'États ont choisi de faire suite à leurs obligations internationales en adoptant des politiques que nous qualifions de « protection » à l'égard d'une ou de plusieurs minorités existantes sur leur territoire, notamment pour respecter ces obligations internationales. Ces politiques favorables aux minorités sont influencées également par divers facteurs. Certaines reposent sur des considérations de paix et de sécurité régionale ou mondiale, alors que d'autres s'appuient sur des motifs de « sécurité culturelle », notamment pour lutter contre la menace d'extinction de la langue ou de la culture de certaines minorités, pour assurer la survie des minorités ou pour maintenir la diversité culturelle[693].

---

provinces anglophones ou dans la province bilingue du Nouveau-Brunswick).

[691] À titre d'exemple, l'Alberta a adopté la *Loi linguistique*, R.S.A. 1980, c.L-7.5; l'Île du Prince-Édouard a adopté la *Loi sur les services en français*, S.P.E.I., 1999, ch.13; Le Nouveau-Brunswick a adopté la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B., 1981, c.O-1.1 et la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.R.N.-B., 1973, c. O-1, laquelle a été abrogée et remplacée par la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, c. O-0.5 le 7 juin 2002 (Notons également que cette province est assujettie à d'autres exigences linguistiques directement en vertu des articles 16 à 20 de la *Charte canadienne*); l'Ontario a adopté la *Loi sur les services en français*, L.R.O., 1990, c. F-32 et la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, c. C-43; le Québec a adopté la *Charte de la langue française*, *précitée*, note 406, ainsi que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2; et la Nouvelle-Écosse a adopté, en 1994, la *Loi sur les services en français*, S.N.S. 2004, ch.26. Notons que le Manitoba a également adopté une *Politique des services en matière de langue française du gouvernement du Manitoba* en mars 1999 et qu'il est de toute façon assujetti à certaines autres dispositions en matière linguistique en vertu de l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1870 sur le Manitoba*, L.R.C., 1985, app. II, n° 8.

[692] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, section I dressant le portrait des différents instruments internationaux élaborant un certain droit visant la protection des minorités.

[693] M. BASTARACHE, *op. cit.*, note 640, p. 4-7.

Les États qui ont adopté ce genre de politique ont choisi de protéger une ou plusieurs minorités en leur accordant, dans leur Constitution ou dans leurs législations ou réglementations, des droits spécifiques dans certains secteurs particuliers (***Paragraphe 1***). D'autres ont accepté de leur accorder, en plus, un certain statut juridique (***Paragraphe 2)***. Parfois, ils ont atteint le même résultat de « protection» en ne prévoyant aucune disposition particulière, mais en adoptant une politique d'accommodement en faveur de leurs minorités (***Paragraphe 3***). Force est toutefois de constater que toutes ces «politiques de protection», bien que louables, ne règlent pas tous les problèmes des minorités avec un même niveau d'efficacité selon les modalités choisies pour les mettre en œuvre et les limites qui y sont apportées. Elles ne peuvent pas également, à elles seules, confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international. Ce genre de politique mériterait d'être combiné à des « politiques de participation » afin de permettre aux États multinationaux d'entreprendre une nouvelle construction nationale mettant à contribution non seulement le groupe majoritaire, mais aussi les groupes en situations minoritaires (***Paragraphe 4***).

*Paragraphe 1 : L'adoption de droits spécifiques dans des secteurs particuliers en faveur d'une ou de plusieurs minorités*

Comme il a déjà été mentionné, dans la première partie de la présente thèse, les obligations internationales en matière de droit des minorités ne sont pas précises et leur application est souvent laissée à l'appréciation des États. Aussi, tous les États qui ont accepté d'adopter une telle « politique de protection » des minorités ne l'ont pas fait de la même façon. Il est d'ailleurs difficile d'établir une ligne directrice sur les modalités choisies par chacun pour la mettre en œuvre.

On peut cependant identifier certains choix que les États ont effectués, lorsqu'ils ont accepté de mettre en place une « politique de protection », et qui ont eu une influence sur l'efficacité de cette politique du point de vue des minorités, à savoir : des choix en ce qui concerne les bénéficiaires des droits (**A**), les droits ou secteurs couverts (**B**) et les limites ou restrictions possibles aux droits reconnus (**C**).

A) Le choix des bénéficiaires de ce genre de politique

Tous les types de minorités (ethniques, linguistiques, religieuses, nationales ou autochtones) peuvent, en principe, faire l'objet d'une politique de protection des minorités. Toutefois, leur existence doit nécessairement être préalablement reconnue. Or, les États ne

reconnaissent pas toujours toutes les minorités vivant sur leur territoire et, comme nous l'avons démontré préalablement, il est toujours difficile de savoir ce que constitue une « minorité », une controverse existant toujours sur la définition de ce terme[694].

Aussi, même lorsqu'un État accepte d'adopter une telle politique de protection, celle-ci ne règle toutefois pas toujours le problème des minorités vivant sur son territoire. Dans bien des cas, ce n'est qu'**une ou quelques minorités qui peuvent bénéficier de cette politique de protection**, alors que d'autres minorités, tout aussi présentes sur le territoire, sont plutôt visées par une politique d'assimilation ou de non-intervention à leur égard[695]. Ainsi, certaines politiques de protection des minorités se traduisent malheureusement par la mise en place de droits différents selon les minorités; droits allant d'une protection très étendue à une protection limitée selon la minorité.

Par ailleurs, un État peut également choisir de protéger **uniquement un aspect de l'identité d'une minorité** et ignorer ses autres attributs. On ne peut certainement pas alors parler de la mise en place d'une politique de protection des minorités qui règle tous les problèmes. La **France** illustre bien un tel cas, lorsqu'elle choisit d'une part, d'accorder des droits religieux sur une base territoriale à la minorité musulmane qui compose la majorité de la population (97,1 %) de la collectivité territoriale française de l'île Mayotte[696], et qu'elle choisit, d'autre part, d'imposer le français à titre de langue officielle et refuse d'accorder des droits linguistiques à cette même population, composée de plusieurs minorités linguistiques parlant le mahorais (ou shimaoré), le

---

[694] Voir *Infra*, Partie I, chapitre 1, section I.

[695] À titre d'exemple, bien que de nombreux droits soient accordés aux diverses minorités linguistiques en Inde, la minorité Dalit est exclue de toute protection. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : I.A. REHMAN, *op. cit.*, note 149. En Iran également, alors que certaines minorités religieuses sont reconnues, les Bahaï ne le sont pas. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: N. GHANEAHERCOCK, *Ethnic and Religious Minorities in the Islamis Republic of Iran*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/CRP.5. De même, les récentes constitutions de plusieurs États en Amérique du Sud accordent de nombreux droits aux autochtones dans la foulée des récents développements intervenus au plan international à ce sujet, mais n'accordent encore aucun droit aux afro-descendants. Pour plus de détails, voir notamment : P. FLEGEL, *op. cit.*, note 143; E.M. SANTOS ROLAND et F. PRETA, *op. cit.*, note 143 ainsi que A. CHALA, *People of African Descent in South America*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.18. Notons également l'exemple de nombreux pays d'Afrique qui ne reconnaissent pas de minorités dans leurs Constitutions ni même les différents groupes les composant, alors qu'il y a de nombreux groupes avec des caractéristiques fort différentes qui vivent sur leurs territoires respectifs. Pour plus de détails, voir notamment : *Le Multiculturalisme en Afrique*, (Rapports de 2000, 2001 et 2002), *op. cit.*, notes 83 et 96.

[696] Notons que l'article 75 de la *Constitution française de 1958, précitée*, note 564 permet à tout citoyen de la République qui n'a pas le statut civil de droit commun de conserver son statut personnel tant qu'il n'y a pas renoncé. Appliqué à Mayotte, cela signifie la possibilité pour les habitants de l'Île de conserver leurs règles de droit comorien, sous le contrôle de cadis ou juge musulman élevés au rang de fonctionnaires. Cette possibilité de même que les modalités de changement de statut civil sont d'ailleurs prévues au titre VI du *Projet de loi relatif à Mayotte du 28 février 2001*, texte en français en ligne: [http://www.assemblee-nationale.fr.] Pour plus de détails, voir également : J. LECLERC, «Mayotte», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

malgache, le goujarati, le swahili, etc[697]. En fait, elle ne fait que reconnaître depuis peu, par le biais de la *Loi d'orientation pour l'outre-mer*[698], que ces langues régionales « font partie du patrimoine linguistique de la nation » et qu'indiquer le désir de mettre en place des politiques pour « faciliter leur usage », mais ne leur accorde aucun droit. C'est pour cette raison que nous indiquions plus tôt qu'il importe toujours d'examiner la combinaison des politiques mises de l'avant par un État pour avoir un portrait plus juste de la situation des minorités sur son territoire.

B) Les droits et les secteurs couverts

Lorsqu'un État choisit d'adopter une politique de protection à l'égard d'une minorité en particulier (qu'elle soit une minorité linguistique, nationale, religieuse ou ethnique), il envisage généralement cette protection en tenant compte des trois aspects essentiels aux droits des minorités retenus jusqu'à maintenant par les instruments internationaux portant sur la question.

Ainsi, il vise l'adoption de mesures : 1) préconisant la non-discrimination; 2) assurant une discrimination positive lorsque nécessaire pour garantir une véritable égalité; et 3) reconnaissant certains droits spécifiques dans un ou plusieurs secteurs en particulier. À cet égard, certains États se contentent de reconnaître des droits individuels (c'est-à-dire qu'ils accordent des droits aux personnes appartenant à une minorité), alors que d'autres ajoutent des droits collectifs (c'est-à-dire qu'ils accordent des droits à une minorité comme telle).

En analysant la pratique des États, certains auteurs ont dégagé deux types d'approche que les États peuvent envisager pour prévoir et mettre en œuvre des **mesures de protection** des minorités, à savoir l'approche « intégrative » et l'approche « autonomiste »[699]. En matière d'éducation par exemple, la première approche viserait à promouvoir des écoles bilingues ou multilingues, alors que la seconde viserait à prévoir des établissements d'éducation spécifiques pour les membres d'une minorité linguistique ou religieuse.

À propos de ces deux approches, Tom Hadden[700] a pris soin de préciser qu'elles pouvaient être utilisées toutes les deux de façon simultanée par un État. En effet, la protection des minorités

---

[697] L'article 2 de la *Constitution française, précitée,* note 564 précise que «[la] langue de la République est le français». Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Mayotte», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[698] Article 34 de la *Loi d'orientation pour l'outre-mer (loi 2000-1207 du 13 décembre 2000)*, texte en annexe de J. LECLERC, «Mayotte», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[699] Voir notamment: DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 550 ainsi que T. HADDEN, *op. cit.*, note 544.
[700] *Id.*

peut viser divers secteurs ou sujets tels que l'éducation, les services gouvernementaux, le travail, la culture, les médias, le développement, etc. Aussi, une approche « autonomiste » pourrait être privilégiée à l'égard de certains sujets, alors qu'une approche « intégrative » pourrait l'être envers d'autres sujets.

Nous ajoutons que, par rapport à un même sujet, les deux approches pourraient également être utilisées. La distinction des deux approches est certes intéressante du point de vue théorique, mais sur le plan pratique, tous les facteurs à considérer pour effectuer un choix pour mettre en place des mesures de protection des minorités pourraient mener à l'utilisation combinée des deux approches à l'endroit d'un même sujet. À titre d'exemple, un État pourrait très bien envisager, du point de vue linguistique, la mise en place de mesures garantissant l'utilisation de la langue de la minorité dans certaines régions ou la prestation de services dans cette langue de la part de certaines institutions de l'État (approche autonomiste) tout en encourageant et en mettant en place des mesures pour faciliter l'apprentissage de la langue de la majorité ou d'autres langues minoritaires (approche intégrative).

Cela dit, les **mesures** envisagées par l'État pour assurer une protection des minorités, qu'elles le soient selon une approche autonomiste ou intégrative, peuvent prévoir des droits individuels ou collectifs. Ceux-ci peuvent se retrouver autant dans la Constitution de l'État[701] que dans des traités internationaux[702], des législations nationales[703], des mesures administratives

---

[701] À titre d'exemple, au Canada, on prévoit de tels droits aux articles 16 à 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *précitées*, note 164. Notons également que la Hongrie reconnaît constitutionnellement et non seulement législativement des droits aux minorités. Le paragraphe 68(1) va même très loin puisqu'il reconnaît expressément que «les minorités nationales et ethniques vivant dans la République de Hongrie partagent le pouvoir du peuple» et «qu'elles sont des éléments constitutifs de l'État». Par cette disposition, la *Constitution* reconnaît implicitement le caractère multinational de l'État, lequel pourra justifier la reconnaissance non seulement de droits individuels, mais également de droits collectifs aux minorités ainsi qu'un droit à l'autonomie dans sa Loi d'application. Voir: *Constitution hongroise*, amendée par la Loi XXXI, Magyar Kozlony (Journal officiel), n° 74, 18 octobre 1989, version française *in* M. LESAGE, *Constitution de l'Europe centrale, orientale et balte*, Documentation française, Paris, 1995, 410 pages. Il est à noter que la reconnaissance constitutionnelle des droits minoritaires est plus rare que sa reconnaissance législative, laquelle est par là même, comme le souligne Norbert Rouland, «moins intangible». Voir : N. ROULAND, *loc. cit.*, note 95, p. 7.

[702] À titre d'exemple, on reconnaît de tels droits aux articles 37, 38 et 39 du *Traité de Lausanne de 1923*, lequel est en principe toujours valide en Turquie bien qu'il n'ait pas été appliqué; dans les garanties à assurer à la population des Îles Äland adoptées le 27 juin 1921 par accord bilatéral entre la Suède et la Finlande et approuvées par le Conseil de la Société des Nations; au *Traité d'Osimo de 1975* conclu entre l'Italie et la Yougoslavie qui prévoit une certaine protection de la minorité slovène de la province de Trieste et de celle de Gorozia. Le texte de ces trois instruments se retrouve en annexe de : A. FENET, G. KOUBI, I. CHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op. cit.*, note 69, p. 325 à 330, 335 à 338 et 421 à 424.

[703] À titre d'exemple, on reconnaît de tels droits au Canada dans la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C (1985) ch.31 (4e supplément) et en Hongrie dans la *Loi LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques*, *précitée*, note 52.

nationales[704] ou autres. Elles peuvent être, selon les États, plus ou moins élaborées et concerner des **sujets aussi variés** que :

- le droit à l'existence;
- le droit à l'identité nationale, religieuse, ethnique ou linguistique;
- les droits linguistiques;
- les droits religieux;
- les droits culturels;
- les droits relatifs au respect des coutumes et traditions;
- les droits économiques;
- les droits ancestraux;
- les droits à des recours en cas de négation des droits prévus (recours judiciaires aux
- tribunaux, plaintes à un Ombudsman chargé de la protection des droits, etc.);

Certains États choisissent d'accorder de tels droits uniquement dans **quelques secteurs**, alors que d'autres le font dans plusieurs secteurs aussi variés que :

- *Le processus législatif :* les mesures pourraient viser notamment la langue de l'adoption des lois et la langue des débats devant les assemblées législatives[705].

- *Le processus judiciaire* : les mesures pourraient viser notamment la possibilité pour les minorités d'utiliser leur langue devant les tribunaux, régir la langue des témoignages et des jugements[706] ou encore garantir des services d'interprétation[707].

---

[704] À titre d'exemple, on reconnaît de tels droits en Côte-d'Ivoire dans le *Décret de valorisation des langues minoritaires*, texte en français *in* J. LECLERC, «Côte d'Ivoire», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[705] C'est le cas, par exemple, au Canada où l'adoption des lois fédérales et des lois de certaines provinces et où les débats devant le Parlement fédéral et devant certains législatures provinciales doivent se faire dans les deux langues officielles. Voir notamment : l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867, précitée*, note 164, l'article 19 de la *Charte canadienne, précitée*, note 164 et les articles 4, 5 et 6 de la *Loi sur les langues officielles, précitée,* note 703. C'est également le cas en Suisse où les lois fédérales sont adoptées dans trois langues officielles (allemand, français et italien) en vertu des articles 8 et 9 de la *Loi sur les publications officielles de 1986.* Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «La Suisse», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. En Finlande, le par. 79(4) de la *Constitution finlandaise de 1999, précitée,* note 60 prévoit que les lois sont adoptées et publiées en finnois et en suédois et l'article 51 de la *Constitution* garantit l'utilisation de ces deux langues lors des travaux parlementaires. L'exemple de la Hongrie peut également être cité: les députés appartenant à une minorité nationale ou ethnique peuvent utiliser leur langue maternelle devant l'Assemblée nationale en vertu de l'article 52 de la *Loi hongroise sur les minorités nationales ou ethniques, précitée*, note 52.

[706] C'est le cas, par exemple, au Canada où les procès peuvent avoir lieu dans l'une ou l'autre langue officielle, au choix, devant les tribunaux judiciaires et quasi-judiciaires fédéraux suivant la partie III de la *Loi sur les langues officielles, précitée,* note 703. Cette partie de la *Loi* prévoit également des règles à l'égard de la langue des témoignages et des jugements devant ces mêmes tribunaux. Toujours au Canada, l'article 530.1 du *Code criminel,* L.RC., 1970, c. C-34, prévoit également la possibilité d'obtenir un procès dans sa langue en matière criminelle. Autre exemple, dans l'État de Saxes en Allemagne, le *Traité d'unification du 31 août 1990* prévoit la possibilité d'utiliser la langue sorabe devant les tribunaux de cet État. En Italie, les slovènes de Trieste ont également ce droit en matière pénale en vertu de la *Loi n° 108*

- *Les services de l'administration publique :* les mesures pourraient viser notamment la langue des communications écrites et verbales des citoyens avec l'appareil gouvernemental de même que la langue des circulaires et autres documents émis par l'appareil gouvernemental[708].

- *L'éducation* : quatre types de mesures[709] pourraient notamment viser la protection des minorités, à savoir 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[710];

---

*du 3 avril 1974 sur la réforme du Code de procédure pénale.* En Ukraine, l'article 18 de la *Loi sur les langues* accorde, quant à lui, des droits limités dans ce domaine, alors qu'il prévoit que les procédures judiciaires peuvent être menées dans la langue nationale utilisée par la majorité de la population de l'aire géographique concernée. Pour plus de détails sur ces trois derniers exemples, voir notamment : J. LECLERC «Le Land de Saxes», «Le Frioul-Vénétie-Julienne» *et* «L'Ukraine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[707] En Croatie, l'article 102 de la *Loi sur les procédures civiles* garantit le droit d'user de sa propre langue et des services d'interprétation si les débats ne sont pas conduits dans la langue d'une partie ou d'un autre participant et l'article 105 précise que les coûts d'interprétation dans une langue minoritaire sont assumés par le tribunal. De même, en Slovaquie, l'article 18 de la *Loi sur la procédure civile*, l'article 2.14 de la *Loi sur la procédure pénale* et l'article 23 de la *Loi sur la structure du Conseil constitutionnel de la République slovaque* garantissent le droit d'utiliser sa langue maternelle devant les tribunaux et la possibilité d'obtenir des services d'interprétation au besoin aux frais du tribunal. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Croatie» et «Slovaquie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[708] 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, précitée*, note 703, 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 de bureau le justifie selon le *Règlement sur les langues officielles - communication avec le public et prestation des services,* DORS/92-48. En Hongrie, l'article 51 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52, garantit le droit pour le public de communiquer avec l'État central dans sa langue. En Finlande, l'article 17 de la *Loi sur les langues de janvier 2004,* en anglais en ligne: [http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/EGO30423.pdf.], 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, n° 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, op. cit.*, note 58.

[709] Un cinquième type de mesures en matière d'éducation pourrait être mentionné, mais s'insérerait plutôt dans le cadre d'une politique d'intégration comme nous l'avons vu précédemment. *Supra*, Partie II, Chapitre 1, Section I, paragraphe 1 B) de la présente thèse. Ce type de mesures viserait à assurer aux minorités la possibilité d'obtenir un enseignement dans sa langue dans des établissements publics, dans des classes spécifiques ou même dans des écoles spécifique,s uniquement pour les premières années scolaires ou pour certaines matières et uniquement à titre de langue auxiliaire, c'est-à-dire afin de faciliter l'intégration à un enseignement éventuel dans la langue majoritaire. C'est le cas, par exemple, au Paraguay où l'enseignement bilingue est prévu durant les trois premières années et sert d'auxiliaire pour l'apprentissage de la langue de la majorité. De même au Guam, en Irlande, au Pérou pour les autochtones, aux Îles Comores, à Fidji, aux Seychelles, au Luxembourg, à Singapour. À Malte, on note également que l'enseignement bilingue maltais-anglais est assuré au primaire avec prépondérance maltais. Pour plus de détails, voir notamment : .J. LECLERC, «Guam», «Irlande», «Pérou», «Îles Comores», «Fidji», «Seychelles», «Luxembourg», «Singapour», «Malte», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[710] Par exemple en Polynésie française et en Bulgarie où seul l'apprentissage de la langue de la minorité est prévu. Pour plus de détails, voir notamment : High Commissioner on national minorities, OSCE, *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area,* The Hague, 1999, 40 pages, p.18-24, texte en anglais en

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 et en incluant cette exigence ou cette possibilité dans le programme scolaire[711];

3) à permettre aux minorités de créer des établissements privés octroyant à ses membres un enseignement dans leur langue[712]; et

4) dans la mesure où certaines conditions sont remplies (critère géographique, critère de nombre, etc.), 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[713].

- *Le travail :* les mesures pourraient viser notamment la langue de travail ou le respect de certains dogmes religieux dans le cadre du travail[714].

---

ligne: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/03/239_en.pdf].

[711] Certains États ont mis en place ce type de mesures qui a été encouragé dans les *Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation, précitée*, note 294, et dans les conclusions du *Séminaire international de Montréal sur l'éducation interculturelle et multiculturelle* (Document des Nations Unies, E/CN.4/sub.2/AC.5/2000/WP.4). Par exemple, en Allemagne dans les régions sorabes des Land de Saxe et de Brandebourg, en Espagne en Catalogne, en Galice et en Navarre, en Slovénie dans certaine régions, en Italie au Val d'Aoste ou en Finlande. Pour plus de détails, voir notamment les conclusions du Rapport du Haut-Commissaire sur les minorités de l'OSCE, *op. cit.*, note 710, p. 24-28. Pour d'autres exemples, voir également : T. HADDEN, *Appendix to Working Paper (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6) on Integrative Approaches to the Accommodation of Minorities*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.9. Ce type de mesures s'insère également dans le cadre d'une politique que l'on veut d'« éducation interculturelle». Comme le précise le rapport du *Séminaire international de Montréal sur l'éducation interculturelle et multiculturelle* à la page 3, paragraphe 6, ces mesures visent «des politiques et des pratiques éducatives par lesquelles les membres de différentes cultures, qu'ils soient dans une position majoritaire ou minoritaire, apprennent à vivre les uns avec les autres dans le cadre d'une interaction constructive. L'éducation interculturelle met l'accent sur la préservation de l'identité de chaque groupe et s'accompagne d'une acceptation de la diversité qui débouche sur la compréhension et la tolérance». Voir également au sujet de l'importance des mesures interculturelles plus spécifiquement pour les populations autochtones : R. STAVENHAGEN, *op. cit.*, note 82, p.21, par.66.

[712] Une majorité d'États prévoient d'ailleurs cette possibilité dans leur Constitution ou leurs législations, même si dans les faits, les groupes minoritaires n'utilisent pas toujours ce droit. À ce sujet, voir notamment les conclusions du rapport du Haut-Commissaire sur les minorités de l'OSCE, *op. cit.*, note 710, p. 28-31.

[713] Certains États ont mis en place ce type de mesures qui a été encouragé notamment dans les *Recommandations de la Haye, précitées*, note 294, p. 8. 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'écoles, 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 RFY pour la Serbie, en Grèce pour les six premières années; en Finlande selon les minorités; au Frioul-Venitie-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 8 enfants; en Espagne: au pays Basque selon un nombre d'heures et en Navare selon la zone. Autres exemples, pour des classes ou écoles linguistiques ou religieuses: dans la République du Monténégro pour certaines minorités reconnues et s'il y a une 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, *op. cit.*, note 710.

[714] C'est le cas notamment au Canada où les fonctionnaires fédéraux ont le droit de travailler dans leur langue officielle dans les régions désignées bilingues en vertu de la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles, précitée*, note 703.

- *Les affaires sociales* : les mesures pourraient notamment permettre la création d'institutions sociales[715].

- *La culture* : les mesures pourraient notamment permettre la création d'institutions culturelles[716] ou prévoir le financement ou les subventions de ces institutions[717].

- *L'affichage public* : les mesures pourraient notamment prescrire la langue des avis commerciaux ou autres affiches[718] ou autoriser l'usage de certaines langues dans certaines circonstances[719].

- *La toponymie :* les mesures pourraient notamment viser la langue des routes, boulevards, rues ou autres ou prendre en compte l'histoire ou la religion de certaines minorités en retenant le nom des « héros » ou « représentants » de ces minorités[720]. Elles pourraient également prévoir l'alphabet dans lequel peut s'écrire cette langue dans les toponymes[721].

- *Les médias :* les mesures pourraient notamment: prévoir l'accès pour les minorités à des médias dans leurs langues[722]; prévoir le développement par les sociétés publiques d'émissions

---

[715] À titre d'exemple, en Hongrie, l'article10 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52, accorde le droit aux personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques de fonder des associations, partis et autres organisations sociales pour l'expression et la défense de leurs intérêts.

[716] 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, précitée*, note 52 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, précitée,* note 59 précise le droit pour les membres des minorités nationales de fonder des associations ou autres institutions notamment culturelles.

[717] À titre d'exemple, en Ukraine, l'article 16 de la *Loi sur les minorités nationales* prévoit des crédits spéciaux pour le développement des minorités. Pour plus de détails, voir *Loi sur les minorités nationales*, extrait *in* J. LECLERC, «Ukraine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.,* note 55.

[718] C'est le cas, par exemple, dans la province de Québec au Canada où une «prédominance» doit être accordée au français dans les affiches commerciales. Voir : *La Charte de la langue française, précitée,* note 691.

[719] C'est notamment le cas en Lituanie où l'article 29 de la *Loi sur l'autonomie locale* précise que «l'affichage est permis dans d'autres langues que la langue officielle: a) pour des raisons de santé et de sécurité publique; b) pour des activités culturelles et religieuses; c) pour des activités touristiques à caractère national; et d) pour des activités internationales de type conférences, expositions, compétitions sportives, symposium, forum, etc.». Pour plus de détails, voir: *Loi sur l'autonomie locale*, citée *in* J. LECLERC, «Lituanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[720] En Croatie, l'article 13 de la *Loi constitutionnelle des minorités nationales de 2002, précitée*, note 59, prévoit expressément ce genre de mesure.

[721] À titre d'exemple, en Croatie, l'article 550 de la *Loi constitutionnelle sur les droits et libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de 1990* prévoyait que les toponymes des municipalités bilingues peuvent être rédigés en deux alphabets, à savoir l'alphabet latin et l'alphabet cyrillique. Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Croatie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. La possibilité d'utiliser les deux alphabets a également été reprise pour s'appliquer à tous les types d'écrits (et non seulement la toponymie) dans la *Loi constitutionnelle sur les minorités nationales de 2002, précitée*, note 59, alors que l'article 12 prévoit l'utilisation officielle et égale de la langue et de l'alphabet utilisés par les minorités nationales dans les régions où ces minorités représentent au moins le tiers de la population.

[722] À titre d'exemple, en Croatie, le paragraphe 7(6) de la *Loi constitutionnelle des minorités nationales, précitée*, note 59, prévoit le droit pour les minorités d'avoir accès à des médias dans leur langue.

radiophoniques ou télévisuelles conçues en langue minoritaire ou conçues pour intéresser la minorité qu'elle soit linguistique, religieuse ou ethnique; prévoir un nombre d'heures de diffusion dans la langue de la minorité[723]; prévoir le droit pour les minorités de créer leurs propres médias[724]; viser le financement de programmes pour les minorités ou de médias autrement créés par les minorités ou pour elles[725]; ou encore faciliter la transmission de programmes radiophoniques ou télévisuels depuis le pays d'origine des minorités jusqu'au territoire national peuplé de ces minorités[726].

- *La santé* : les mesures pourraient prévoir l'accès à des services de santé dans sa langue[727] ou viser l'établissement de services de santé adaptés à différents styles de vie et notamment à un style de vie nomade[728].

- *L'environnement* : Les mesures pourraient prévoir la nécessité de prendre en considération, dans certaines circonstances, les pratiques, les coutumes et la vie traditionnelle de certains groupes et l'importance de l'environnement pour leur survie[729].

---

[723] À titre d'exemple, en Slovaquie, la *Loi sur le fonctionnement de la radio et de la télévision (loi n° 268/1993)* oblige les exploitants à «réaliser ou à faire réaliser une partie importante de leurs programmes de façon à préserver l'identité culturelle de la nation, des minorités nationales et des groupes ethniques». Par ailleurs, en Hongrie, l'article 26 de la *Loi sur la radio et la télévision de 1996* oblige les médias publics à faire de la conception de programmes sur la culture et la vie des minorités et à proposer des programmes d'information dans les différentes langues maternelles des groupes concernés. Les par. 18(1) et (2) de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, précitée*, note 49, obligent, quant à eux, les services publics de radio et de télévision à assurer la conception et la diffusion régulière d'émissions relatives ou destinées aux minorités nationales et ethniques. Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Slovaquie» et «Hongrie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[724] À titre d'exemple, en Ukraine, l'article 8 de la *Loi sur la culture* précise que les citoyens de toutes les nationalités ont le droit de «créer des médias et maisons d'édition». L'article 6 de la *Loi sur les minorités nationales* et l'article 33 de la *Loi sur les langues* complètent ce droit en permettant l'utilisation des langues nationales dans les médias. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Ukraine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[725] À titre d'exemple, en Hongrie, l'article 25 de la *Loi sur la radio et la télévision* précise les conditions selon lesquelles l'État accorde une aide aux émissions de services publics qui concernent notamment les «programmes réalisés dans la langue maternelle d'une minorité nationale ou ethnique, ou présentant la vie quotidienne et culturelle de minorités nationales ou ethniques» Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Hongrie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[726] À titre d'exemple, en Hongrie, le paragraphe 18(2) de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52 précise que «sur les territoires habités par des minorités, l'État encourage - entre autres par des traités internationaux - la réception d'émissions radiophoniques et télévisées diffusées par la mère patrie».

[727] À titre d'exemple, dans l'État du Chiapas au Mexique, l'article 13 de la *Constitution de l'État du Chiapas* affirme que l'État garantira aux membres des communautés indigènes l'accès complet notamment à des services de santé bilingues qui préservent et enrichissent sa culture. Il semble toutefois qu'aucune loi de mise en œuvre de cette garantie n'a été adoptée. Pour plus de détails, voir l'article 13 de la *Constitution de l'État du Chiapas*, extrait cité en français *in* J. LECLERC, «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[728] Nous n'avons pas d'exemple spécifique d'un État qui aurait adopté ce genre de mesures (mis à part peut-être la même garantie que celle que nous avons citée à la note précédente en ce qui concerne l'État du Chiapas), mais certains rapports de séminaires qui ont été tenus notamment en Afrique ont mentionné l'utilité que pourrait revêtir ce genre de mesure. Voir à cet égard notamment : N. KIPURI, *op. cit.*, note 96; H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83 et A. MOGWE DITSHANELO, *op. cit.*, note 96.

[729] Nous n'avons pas d'exemple spécifique d'un État qui aurait adopté ce genre de mesure de façon aussi précise. Toutefois, certains États ont adopté des mesures plus générales dont le libellé pourrait être interprété comme incluant ce

- *Le développement* : les mesures pourraient prévoir l'élaboration et la réalisation de règles entourant les plans de développement pour tenir compte des intérêts, des pratiques et des coutumes des minorités[730].

- *L'agriculture :* les mesures pourraient viser l'établissement de services agricoles adaptés à différents styles de vie et notamment à un style de vie nomade ainsi que la nécessité de prendre en considération, dans certaines circonstances, la vie traditionnelle de certains groupes et l'importance de l'agriculture pour leur survie[731].

- *La chasse et la pêche :* les mesures pourraient viser l'établissement de droits de chasse ou de pêche pour certains groupes pour qui ces activités constituent un moyen traditionnel de subsistance[732].

- *Les droits fonciers* : les mesures pourraient viser l'usage et l'accès à certains territoires pour certaines minorités[733].

- *Les ressources naturelles* : les mesures pourraient viser notamment l'établissement de certains droits d'utilisation des ressources naturelles[734]. Elles pourraient également viser la gestion de

---

genre de droit. C'est notamment le cas lorsque la disposition précise la nécessité de prendre en compte, d'une façon générale, les pratiques, les coutumes ou la vie traditionnelle des minorités. À titre d'exemple, dans l'État de Hidalgo au Mexique, le paragraphe 5(3) de la *Constitution de l'État de Hidalgo*, précise que «Les autorités de l'État, dans le cadre de leurs compétences respectives, prendront en considération les pratiques et les coutumes juridiques des communautés indigènes selon les dispositions fixées dans les lois elles-mêmes». Pour plus de détails, voir cette disposition citée *in* J. LECLERC, «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[730] À titre d'exemple, dans l'État du Querétaro au Mexique, le paragraphe 12(3) de la *Constitution de l'État du Querétaro* précise que «les lois rendront propice le développement économique, politique et social des groupes ethniques concernés sur la base du respect à leurs langues, traditions, coutumes, croyances et valeurs qui les caractérisent». Reste à voir si cette garantie a effectivement été traduite dans les lois en question. Pour plus de détails, voir: J. LECLERC, «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[731] Nous n'avons pas d'exemple spécifique d'un État qui aurait adopté ce genre de mesures, mais certains rapports de séminaires qui ont été tenus notamment en Afrique ont mentionné l'utilité que pourrait revêtir ce genre de mesures. Voir à cet égard notamment : N. KIPURI, *op. cit.*, note 96; H.I. BALKASSAM, *op. cit.*, note 83 et A. MOGWE DITSHANELO, *op. cit.*, note 96.

[732] À titre d'exemples, au Canada, la garantie du respect des droits ancestraux des peuples autochtones ou des droits issus de traités précisée à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982, précitée,* note 164 peut servir à protéger des droits en matière de pêche ou de chasse pour les autochtones.

[733] À titre d'exemple, au Canada, la *Loi sur les Indiens,* L.R.C., 1985, c. I-5, accorde aux bandes indiennes certains droits d'usage, d'accès et de possession exclusifs des réserves. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : S. GRAMMOND, *op. cit.*, note 85, p. 146-176.

[734] À titre d'exemple, au Nicaragua, l'article 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'article 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

ces ressources par le pouvoir central, mais s'effectuer au profit de la minorité[735].

- *Les relations avec les autres États* : les mesures pourraient viser notamment à accorder le droit à une minorité d'entretenir des relations internationales directement avec des États où vivent des citoyens appartenant à la même minorité ou d'entretenir des relations directement avec des associations minoritaires vivant dans d'autres États[736].

Ainsi, nous considérons qu'un État a adopté une politique de protection des minorités lorsqu'il a choisi d'accorder certains droits sectoriels à une minorité vivant sur son territoire. La pratique des États nous démontre que c'est surtout dans le domaine des droits linguistiques et du droit à l'éducation dans sa langue ou dans sa religion que les mesures sont le plus souvent prévues. Il reste que c'est l'étendue de la protection accordée dans les secteurs les plus névralgiques[737] pour la survie de l'identité d'une minorité donnée - tels que la langue, la culture et l'éducation - et l'application, dans les faits, des mesures adoptées pour y faire suite qui permettent, à notre avis, de mesurer l'efficacité d'une telle politique.

C) Les limites possibles à l'application d'une telle politique

Plusieurs moyens peuvent être utilisés par les États pour limiter l'application de la politique de protection qu'ils ont par ailleurs accepté d'accorder à une ou plusieurs de leurs minorités.

---

l'utilisation et l'usage soutenu des ressources naturelles, leur identité, valeurs, langues, coutumes et institutions». Pour plus de détails, voir ces dispositions citées en français *in* J. LECLERC, «Nicaragua» et «Bolivie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Enfin, au Canada, *La loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C., 1993, c.29 accorde un droit aux Inuits du Nunavut 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.

[735] À titre d'exemple, au Canada, l'article 58 de la *Loi sur les Indiens, précitée*, note 733, retire aux bandes indiennes le contrôle de l'exploitation de certaines ressources naturelles situées dans leur réserve et en confie la gestion au ministère des Affaires indiennes, mais cette gestion doit s'effectuer au profit de la bande concernée. Pour plus de détails, voir notamment : S. GRAMMOND, *op. cit.*, note 85, p.153.

[736] À titre d'exemple, en Hongrie, l'article 14 de la *Loi sur les droits des minorités nationales ou ethniques, précitée*, note 52 prévoit que «toute personne appartenant à une minorité a le droit d'entretenir des relations avec les institutions d'État et les institutions des collectivités de la mère patrie ainsi qu'avec les minorités vivant dans d'autres pays».

[737] Notamment, à notre avis, en ce qui concerne l'utilisation de la langue et dans le domaine de la culture et de l'éducation. À l'égard de ce dernier domaine, M. Asbjorn Eide affirmait, dans son *Rapport intérimaire sur la recherche de solutions par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliqués*, que l'éducation jouait un rôle central non seulement pour la survie de l'identité d'un groupe, mais également pour l'épanouissement de cette identité dans le respect des autres identités qui vivent à ses côtés. Il précisait d'ailleurs à cet égard que: «[l]'éducation a de très grandes incidences, positives ou négatives, sur la perception que les jeunes ont de leur identité. En effet, l'enseignement peut détruire l'identité façonnée par l'environnement culturel de l'enfant et faire de ce dernier une personne humiliée et sans repères sur le plan culturel; mais il peut aussi consolider et faire s'épanouir cette identité tout en faisant prendre conscience à l'enfant des cultures autres que la sienne dans la société dans laquelle il vit en lui apprenant la tolérance». Pour plus de détails, voir : A. EIDE, *Rapport intérimaire sur la recherche de solutions, par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, Document des Nations

Tout d'abord, certains États choisissent d'accorder tels ou tels droits sectoriels **sur une base territoriale**, alors que d'autres choisissent de les accorder **sur une base personnelle**. Dans le premier cas (sur une base territoriale), les droits sont applicables uniquement dans certaines régions du pays où est concentrée une minorité en particulier[738]. Par ailleurs, selon les autorités qui auront le pouvoir de légiférer ou d'adopter des mesures concernant tel ou tel droit dans tel ou tel secteur (État, province, région, municipalité), les droits peuvent être variables d'une région à l'autre ou d'une municipalité à l'autre dans la même région[739]. Dans le second cas (sur une base personnelle), les droits peuvent être revendiqués par tous les membres d'une minorité reconnue et identifiée par l'État comme pouvant bénéficier de ces droits et ce, peu importe la région où ils résident sur le territoire de l'État[740].

Par ailleurs, la pratique des États nous démontre que les recours aux textes législatifs ou réglementaires peuvent être utilisés de différentes façons pour **limiter les droits sectoriels** accordés aux minorités. Ainsi, l'État peut :

1) Limiter expressément les droits en mentionnant, dans le texte législatif ou autre qui accorde le droit, des conditions ou restrictions. À titre d'exemples : le droit à l'usage de la langue minoritaire dans les communications du citoyen avec l'appareil public du gouvernement peut être accordé uniquement de façon orale et sous certaines conditions[741]; le droit à des établissements d'enseignement dans la langue ou la religion minoritaire peut

---

Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/21, p.17, par. 74.

[738] C'est notamment le cas au Canada où les services gouvernementaux sont offerts par le fédéral dans la région de la Capitale nationale et dans les régions où il existe une «demande importante». Pour plus de détails, voir l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés, précitée*, note 164, la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, précitée, note 703 ainsi que le *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestation des services, précitée*, note 708.

[739] C'est notamment le cas dans la province de Voïvodine de Serbie, située dans la nouvelle République fédérale de Yougoslavie, où la protection linguistique des minorités varie d'une municipalité à l'autre selon le bon vouloir des élus municipaux. Pour plus de détails, voir: J. LECLERC, «Communautés d'États Serbie-Monténégro», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[740] C'est notamment le cas au Canada où des droits linguistiques en matière judiciaire devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux provinciaux en matière criminelle sont offerts partout au pays. Pour plus de détails, voir notamment l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867, précitée*, note 164; la partie III de la *Loi sur les langues officielles, précitée*, note 703 ainsi que les articles 530 et 530.1 du *Code criminel, précité*, note 706.

[741] C'est notamment le cas en Estonie, alors que l'article 8 de la *Loi sur les langues*, citée en français *in* J. LECLERC, «L'Estonie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, prévoit que : «[dans] les communications orales avec les employés de l'État et des collectivités locales, les personnes qui ne connaissent pas l'estonien peuvent aussi employer une langue étrangère que connaissent ces employés, si tel est leur accord. S'il n'y a pas d'accord mutuel, la communication sera menée avec l'aide d'un interprète, le tout aux frais de la personne qui ignore l'estonien». Il importe de noter qu'un membre d'une minorité nationale est considéré, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les langues en Estonie*, comme parlant une langue étrangère. Pour plus de détails, voir notamment: J. LECLERC, «L'Estonie», *in l'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

être accordé uniquement si un certain nombre de minoritaires le réclament[742]; le droit à l'enseignement de ou dans la langue de la minorité peut être restreint en termes d'heures[743] ou de nombre de cours[744]; le droit à des services gouvernementaux peut être limité dans certaines régions désignées[745] ou dans des régions où les minorités sont en proportion suffisante[746]; le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité peut également être limité « selon les modalités définies par la loi »[747] et le droit à l'autonomie « conformément aux dispositions fixées par la loi réglementaire »[748], etc.

2) Limiter implicitement les droits en utilisant des termes plus ou moins précis dans le texte législatif ou autre qui accorde le droit, lesquels termes nécessitent alors le recours à des techniques d'interprétation pour déterminer ce que le législateur voulait prévoir réellement. Par exemple, lorsque le texte utilise des expressions telles que « autant que possible »[749].

---

[742] À titre d'exemple, l'article 23 de la *Constitution canadienne, précitée,* note 164 qui traite du droit de faire instruire ses enfants au niveau primaire et secondaire dans la langue de la minorité «si le nombre d'enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant (...)». De même, mentionnons l'article 43 de la *Loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie, précitée,* note 52, qui prévoit qu'à la demande de parents ou représentants légaux d'un minimum de 8 enfants appartenant à la même minorité, l'ouverture et le maintien d'une classe ou d'un groupe minoritaire sont obligatoires».

[743] Par exemple, au Val d'Aoste en Italie, alors que le paragraphe 39(1) de la *Loi constitutionnelle relative au Val d'Aoste,* précise que : «[dans] les écoles de n'importe quel ordre ou degré qui dépendent de la région, un nombre d'heures égal à celui qui est consacré à l'enseignement de l'italien est réservé à l'enseignement du français». Voir: *Loi constitutionnelle relative au Val d'Aoste, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, no .4, modifiée le 23 février 1972, no, le 12 avril 1989, n° 3, le 23 septembre 1993, n° 2 et le 7 octobre 2001, texte sur le site de la Cour constitutionnelle italienne,* en ligne: [www.cortecostituzionale.it].

[744] Par exemple, au Danemark, où trois à cinq leçons par semaine peuvent être dans la langue de la minorité. Pour plus de détails, voir notamment le *Rapport du Haut-Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE, op. cit.,* note 710, p. 12 à 17.

[745] Par exemple, au Canada, le public a le droit de communiquer et de recevoir les services des institutions fédérales dans la langue officielle de leur choix dans la région de la capitale nationale, au siège social des institutions fédérales ainsi que dans les bureaux où l'emploi de cette langue fait l'objet d'une «demande importante» ou lorsque la «vocation de bureau» l'exige. Par ailleurs, les agents des institutions fédérales ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées bilingues. Voir : article 20 de la *Charte canadienne, précitée,* note 164; les parties IV et V de la *Loi sur les langues officielles, précitée,* note 703; ainsi que le *Règlement sur les langues officielles - communication avec le public et prestation de services, précité,* note 708.

[746] Par exemple, en Lituanie, où les services sont offerts dans la langue de la minorité «in region densely populated by member of minorities» ou encore en Estonie où ils sont offerts «in localities where half the permanent population belong to a minority». Pour plus de détails, voir notamment le Rapport du Haut-Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE, *op. cit.*, note 710, p. 12 à 17.

[747] Comme par exemple à l'article 48 de la *Constitution de la Macédoine de 1991,* texte en anglais en ligne: [http://www.oefre.inibe.ch/law/icl/mk00000_.html].

[748] Comme le prévoit le paragraphe 2 de la *Constitution de 1993 de l'État de Veracruz* au Mexique pour les populations autochtones. Voir le texte de cette disposition citée en français *in* J. LECLERC, «Le Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[749] Comme, par exemple, en Italie, où le paragraphe 38(3) de la *Loi constitutionnelle relative au Val d'Aoste, précitée,* note 743, précise que «[les] administrations de l'État prennent à leur service dans la vallée, autant que possible, des fonctionnaires originaires de la Région ou qui connaissent le français», le tout afin d'offrir des services au public dans cette langue.

3) Limiter indirectement les droits par le biais de mesures autres que celles qui accordent le droit. Par exemple, en octroyant les droits aux seuls membres de minorités qui sont citoyens de l'État et en limitant, par ailleurs, les possibilités de répondre à la définition de « citoyen » par le biais de la Loi sur la citoyenneté[750].

Certains États acceptent également d'accorder de tels droits sectoriels, mais **refusent de les appliquer dans les faits**. C'était le cas, notamment au **Timor oriental**, avant 1999, alors que la *Constitution indonésienne* prévoyait d'une part, la liberté de religion et le respect des langues autres que la langue indonésienne « dans les régions ayant leur langue propre utilisée couramment par la population »[751] et que le gouvernement imposait, d'autre part, la langue indonésienne dans toutes les activités et la lecture du Coran dans les écoles[752]. Même si l'Indonésie semblait avoir adopté « sur papier » une politique de protection des minorités, nous considérons plutôt que cet État avait adopté une politique d'assimilation par le biais de la négation des droits des minorités dans les faits[753].

Enfin, certains États choisissent d'accorder de tels droits sectoriels en ayant véritablement l'intention de les appliquer dans les faits, mais ne réussissent toutefois pas à le faire compte tenu que la minorité en question ne les utilise tout simplement pas, notamment parce qu'elle n'est pas suffisamment organisée pour le faire.

*Paragraphe 2 : La reconnaissance d'un statut juridique pour les minorités*

Lorsqu'un grand nombre de secteurs est couvert[754] et que les droits accordés dans les différents secteurs sont officiellement reconnus dans une législation ou dans la Constitution de l'État, on pourra parler d'une politique de protection à l'intérieur de laquelle l'État reconnaît, par ailleurs, un véritable statut juridique à une ou plusieurs minorités en particulier.

Ce statut juridique peut découler **expressément** d'une disposition qui énumère et nomme les peuples, nationalités ou minorités qui font partie intégrante de la culture de l'État ou encore qui

---

[750] Comme par exemple la *Loi sur la citoyenneté de 1995* en Estonie ou la *Loi sur la citoyenneté de 1994* en Lettonie.
[751] Article 36 de la *Constitution indonésienne*, citée en français in J. LECLERC, «L'Indonésie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[752] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «L'Indonésie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[753] Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 1, Section I, paragraphe 1 de la présente thèse.
[754] Le plus souvent, les secteurs des services gouvernementaux, la justice, l'éducation et les médias.

reconnaît la langue de ce peuple, de cette nationalité ou de cette minorité comme langue officielle ou langue nationale[755]. Ce statut juridique peut également découler **implicitement** des nombreux droits linguistiques, religieux, culturels ou autres accordés à cette minorité sans que cette dernière ne soit spécifiquement nommée dans un texte de loi. Ce statut juridique peut être différencié (**A**) ou égal (**B**).

A) Le statut juridique différencié

Souvent, le **statut juridique est « différencié »** du reste de la majorité, c'est-à-dire qu'il vise à accorder certains droits à la minorité, sans toutefois lui accorder les mêmes droits qu'à la majorité. Dans ces cas, l'État veut protéger la minorité et favoriser une meilleure cohabitation entre la majorité et la minorité, mais n'est pas prêt à accorder à cette minorité les mêmes droits que la majorité.

À titre d'exemple, la **Roumanie** reconnaît expressément, dans sa *Constitution*, les personnes appartenant aux minorités nationales[756] et leur accorde des droits linguistiques sur une base territoriale dans les domaines de l'enseignement[757], des services de l'administration[758] et de la justice[759]. Même si ces droits linguistiques pour les minorités nationales existent dans plusieurs domaines, ils ne sont pas comparables à ceux dont bénéficie la majorité dans les mêmes domaines. À titre d'exemple, en matière de justice, si la majorité a le droit de subir son procès dans sa langue, les minorités nationales ont uniquement droit à des services gratuits d'interprètes[760]. Ainsi, les minorités nationales ont-elles un statut juridique, mais il est différencié de celui de la majorité.

Un autre exemple est illustré par la **Macédoine.** Celle-ci reconnaissait, dans sa *Constitution de 1991*, le peuple macédonien et « les Albanais, Turcs, Valaques, Rom/Tsiganes et autres

---

[755] Cette expression «langue nationale» est souvent utilisée pour la distinguer de la «langue officielle». Si le statut de «langue officielle» donne le droit à tout citoyen de l'État d'utiliser cette langue dans toutes les sphères de l'activité publique d'un État, le statut de «langue nationale» donne le droit d'utiliser cette langue, plus que toute autre langue non reconnue comme telle, uniquement dans certains secteurs de l'activité publique de l'État ou dans certaines régions du pays. Cette «langue nationale» est généralement parlée par un pourcentage assez élevé d'individus au pays.

[756] Article 6 de la *Constitution Roumaine*, texte en français *in* J. LECLERC, «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[757] Paragraphe 32(3) de la *Constitution Roumaine, précitée*, note 756; article 8 de la *Loi n° 131* du 29 décembre 1995 amendant la *Loi scolaire du 24 juillet 1995* et articles 118 et 199 de la *Loi sur l'éducation du 29 décembre 1995*, textes en français dans J. LECLERC, «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[758] Article 6 de la *Constitution roumaine, précitée*, note 756; articles 29 et 58 de la *Loi n° 24 du 12 avril 1996 modifiant la Loi n° 69 du 26 novembre 1991 relative à l'administration publique locale*, textes en français dans J. LECLERC, «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[759] Article 127 de la *Constitution roumaine, précitée*, note 756.

[760] Article 127 de la *Constitution roumaine, précitée*, note 756.

nationalités »[761]. Elle reconnaît, de façon plus générale depuis les amendements apportés à la *Constitution* en 2001, « les communautés qui vivent sur son territoire » et accorde des droits linguistiques aux « communautés qui ne sont pas majoritaires sur le territoire de la République » dans le domaine de la culture, de l'éducation, de l'administration publique et de la justice. Toutefois, contrairement à la majorité qui peut obtenir tous ses services dans sa langue et peut subir tous ses procès dans sa langue, les services sont accessibles aux minorités dans leur langue uniquement dans les institutions centrales « conformément à la loi » et dans les institutions des gouvernements locaux s'ils sont en nombre suffisant (20 % de la population locale visée)[762]. Par ailleurs, ces derniers ont droit à un procès dans leur langue uniquement en première instance s'ils disposent d'une collectivité locale, autrement, seuls des services d'interprètes peuvent être disponibles[763].

La **province de Québec** au Canada nous donne également un autre exemple de statut juridique différencié. Bien que cette dernière ne reconnaisse pas officiellement la minorité anglophone, elle lui accorde tout de même de nombreux droits linguistiques dans plusieurs domaines : législatif (dans les débats à l'Assemblée nationale et dans l'adoption des lois), judiciaire, services de l'administration publique, éducation, etc[764]. En fait, cette minorité bénéficie pratiquement des mêmes droits que la majorité, sauf en matière d'affichage commercial (lequel doit être de prédominance francophone), en matière de signalisation routière (laquelle doit être unilingue française) et en matière de langue de travail (alors que la loi encourage la francisation des entreprises)[765]. Ces exceptions donnent en fin de compte à la minorité anglophone son statut juridique différencié. Quant aux autochtones, la province reconnaît, aux Amérindiens et Inuits, certains droits linguistiques en matière d'éducation, de justice, de santé, de sécurité publique et de services municipaux, mais ces droits ne sont aucunement comparables à ceux dont peut bénéficier la majorité francophone[766].

---

[761] Préambule de la *Constitution de Macédoine de 1991, précitée*, note 747 et préambule de la *Constitution de Macédoine tel qu'amendé en 2001*, texte en anglais en ligne: [http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm].

[762] Article 7 de la *Constitution de Macédoine, précitée*, notes 747 et 761.

[763] *Paragraphe 6.7 de l'Accord de paix du 13 août 2001* entre la Guerilla albanaise et les représentant du gouvernement macédonien, texte en anglais en ligne: [http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm].

[764] Voir notamment l'article 133 de la *Constitution canadienne, précitée*, note 164; l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés, précitée*, note 164; les articles 73 à 76 de la *Charte de la langue française, précitée*, note 691; les articles 1, 2, 15, 125 et 128 de la *Loi sur la santé et les services sociaux*, L.R.Q. c. S-4.2.

[765] Voir notamment la *Charte de la langue française, précitée*, note 691.

[766] Voir notamment le préambule et les articles 87 et 88 de la *Charte de la langue française, précitée*, note 691; la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuits et naskapis, L.R.Q, c.I-14* ; la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, L.R.Q., c. S-5; la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975*, Québec, éditeur officiel du Québec, 1976; *la Motion de 1985 portant sur la reconnaissance des droits des autochtones et* les *Directives sur le maintien et le développement des langues autochtones du Québec de 1989.* Dans des domaines autres que linguistiques ou de façon plus générale, voir également les diverses ententes sectorielles signées avec les

B) Le statut juridique égal

Un État peut également choisir d'accorder à une minorité un **statut juridique égal** à la majorité, du moins pour certains aspects. C'est notamment le cas pour les minorités linguistiques lorsqu'un État met en place une politique de bilinguisme[767] ou de multilinguisme[768] sur tout son territoire ou une partie de celui-ci. Dans ces cas, ce statut juridique confère à la majorité et à la minorité linguistique visée, le même droit d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle dans leurs rapports avec l'État dans les domaines spécifiés (domaine législatif, services gouvernementaux, éducation, justice, médias, etc.).

Le statut juridique égal peut toutefois, selon le libellé choisi pour le reconnaître, appuyer des « droits individuels de protection » ou des « droits collectifs de protection »[769]. En effet, dans certains cas, le statut accordé vise « l'égalité des membres appartenant à une minorité[770] » et de ceux appartenant à la majorité en ce qui concerne le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue. Ce genre de statut implique clairement l'octroi de « droits individuels de protection ». Toutefois, il

---

communautés et nations autochtones depuis 1998 en ce qui concerne la chasse, la pêche, l'habitation, la culture, etc. Mentionnons plus particulièrement également la récente entente de principe d'ordre général conclue entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et les Premières Nations Innus le 31 mars 2004. C'est à partir de cette entente que pourra être éventuellement négocié un traité couvrant l'ensemble des questions liées à la cohabitation des Innus et autres Québécois sur les territoires traditionnels des Innus, allant de la reconnaissance de droits ancestraux à la mise en place d'une éventuelle autonomie gouvernementale pour les Innus. Pour plus de détails, voir le site du Secrétariat des affaires autochtones du gouvernement du Québec *in* http://www.cex.gouv.qc.ca/d/html/d0466001.html ainsi que le texte de *l'Entente de principe avec les Innus*, en français en ligne: [http://www.versuntraite.com/documentatiom/telecharger.htm].

[767] À titre d'exemples d'États ayant adopté une politique de bilinguisme officiel citons notamment : le Canada (fédéral) pour le français et l'anglais; le Guam pour l'anglais et le chamorro (il importe de préciser toutefois que le chamorro est connu comme langue seconde et non comme langue maternelle de la majorité); l'Irlande pour l'anglais et l'irlandais (même si pratiquement tout le monde est de langue anglaise, il y a une reconnaissance symbolique de l'irlandais); les îles Comores pour le français et l'arabe; la Communauté autonome de Galice en Espagne pour le castillan et le galicien; la Communauté autonome du pays Basque en Espagne pour le castillan et le basque; la Finlande pour le suèdois et le finlandais; le Cameroun pour le français et l'anglais (toutefois cette reconnaissance, dans ce dernier cas, ne traduit pas la reconnaissance d'un statut juridique pour la langue d'une minorité car ces deux langues sont celles des colonisateurs). Certains États ont également adopté une politique de bilinguisme, mais *de facto*. C'est le cas notamment de la Tanzanie avec l'anglais et le swahili.

[768] À titre d'exemples d'États ayant adopté une politique de multilinguisme officiel citons notamment : la Belgique pour le français, le néerlandais et l'allemand; l'Afrique du Sud pour l'anglais et l'afrikaan à titre de langue officielle nationale et pour le ndébélé, le sotho, le sesotho, le swazi, le tsonga, le tswana, le venda, le xhosa et le zoulou à titre de langue officielle provinciale; le Singapour pour le malais, le chinois, le tamoul et l'anglais; le Luxembourg pour le luxembourgeois, le français et l'allemand; le Zimbabwe pour l'anglais (officielle) et le ndébélé, le shona, le tonga, le kalanga, le venga et le shangani (suivant certaines lois). Certains États ont également adopté une politique de multilinguisme, mais *de facto*. C'est le cas notamment des Îles Fidji avec l'anglais, le fidjien et le hindoustani selon les secteurs; de l'Île Maurice avec le français, l'anglais et le créole selon les secteurs et; de la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec trois langues vernaculaires : le tok pisin, le hiri-moton et l'anglais.

[769] Sur la distinction entre « droits individuels de protection » et « droits collectifs de protection », voir : *Supra* : Partie I, Chapitre 2, Section I, paragraphe 2 B) d) de la présente thèse.

[770] C'est le cas notamment au Canada, alors que l'article 39 de la *Loi sur les langues officielles*, précitée, note 703, précise le droit des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise, d'avoir des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales.

pourrait également être conçu dans l'intérêt collectif des groupes et contribuer au maintien de l'identité du groupe en tant que tel dans la mesure où il serait accompagné de droits individuels qui, de par leur nature, s'exercent collectivement, comme le droit à l'instruction dans sa langue[771].

Dans d'autres cas, le statut accordé vise « l'égalité des langues[772] », sans viser expressément l'égalité du groupe ou de ses locuteurs, mais ce statut pourrait également favoriser, implicitement, « l'essor, dans le cadre de l'idéal démocratique, des groupes qui [les] pratiquent [773]». En effet, comme Nicole Vaz le constate, ce genre de statut a pour objectif premier « de protéger et de conserver, dans une perspective globale et écologique, la diversité des langues dans l'intérêt de tous[774] ». Enfin, dans d'autres cas, le statut juridique peut viser expressément « l'égalité des groupes[775] » pour certaines questions. Ce genre de statut implique clairement l'octroi de « droits collectifs de protection » et encourage le maintien de l'identité, le développement et l'épanouissement de ces groupes. Notons cependant qu'il ne s'agit toutefois pas toujours d'une égalité juridique qui se transpose dans la pratique et ce, peu importe le genre de statut octroyé dans la Constitution ou la législation de l'État

Il reste que, dans tous les cas, la reconnaissance d'un statut juridique égal favorable aux minorités ou à leurs membres permet de renforcer le « droit de protection » en envisageant à la fois des droits individuels et des droits collectifs ou, du moins, en envisageant des droits individuels et des droits individuels « à dimension collective ».

*Paragraphe 3 : L'accommodement des minorités*

Nous voudrions mentionner, en dernier lieu, le cas de certains États qui, sans accorder spécifiquement de droits aux minorités vivant sur leur territoire, réussissent tout de même à les accommoder, de façon non officielle, dans la vie de tous les jours. Dans ces cas, il n'existe pas de

---

[771] Pour plus de détails sur les droits individuels qui, de part leur nature, s'exerce collectivement, voir: *Supra*: Partie I, Chapitre 2, Section I, paragraphe 2 B) d) de la présente thèse.
[772] C'est le cas notamment au Canada, alors que l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés, précitée*, note 164 et l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles, précitée*, note 703 affirment l'égalité de statut du français et de l'anglais à titre de langue officielle et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.
[773] M. BASTARACHE, *op. cit.*, note 640.
[774] Voir notamment: N. VAZ, « Le principe d'égalité des langues officielles », *in* M. BASTARACHE, *op. cit.*, note 640, p. 659-715, plus particulièrement à la page 663.
[775] Par exemple, l'article 16.1 de la *Charte canadienne, précitée,* note 164, reconnaît l'égalité des deux communautés de langues officielles (communauté francophone et communauté anglophone) dans la province du Nouveau-Brunswick.

législation particulière concernant les minorités, mais « la coutume a instauré, dans la pratique, une société pluriculturelle et multiethnique »[776]. En fait, « les us et coutumes des minorités sont assez bien acceptés par la population majoritaire, l'usage de la langue est traditionnellement admis par la société de même que les pratiques religieuses »[777] et on peut dire que « cette relation entre majorité et minorités est souvent considérée comme consubstantielle au tissu social »[778].

Dans certains cas, il résulte de ces mesures d'accommodement (qui peuvent même concerner des sujets aussi variés que les mesures officielles) une véritable protection des minorités dans les faits qui s'avère parfois même plus efficace que dans les cas où un État prévoit des mesures expresses de protection. Lorsque de telles mesures d'accommodement sont en place dans les faits, nous considérons que l'État a également mis en place une politique de protection des minorités, que l'on peut qualifier toutefois de « non officielle ».

Plusieurs États d'Afrique[779] et de territoires français d'outre-mer[780] peuvent être cités en exemple comme pratiquant une telle politique d'accommodement à l'égard de leur population composée non pas d'une majorité, mais de plusieurs minorités lorsqu'ils offrent certains services, le plus souvent de façon verbale, dans une langue vernaculaire comme, par exemple, le créole.

*Paragraphe 4 : Le constat : l'insuffisance des politiques de protection pour assurer la participation des minorités*

Comme on peut le constater, les politiques de protection peuvent se réaliser de diverses façons. Elles impliquent, le plus souvent, l'adoption de mesures, selon une approche autonomiste ou intégrative, qui accordent des droits individuels aux membres appartenant à des minorités ou des droits collectifs aux minorités elles-mêmes dans divers secteurs. Tous ces droits contribuent 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 et leurs coutumes. Ils peuvent également faciliter une meilleure intégration des minorités, corriger des injustices passées ou compenser des inégalités sociales ou économiques. Toutefois, même lorsque les politiques de

[776] J. BENGOA, *op. cit.*, note 11, p. 20, par. 80 a).
[777] *Id.*, p. 19 et 20, par. 80 a).
[778] *Id.*, p. 19 et 20, par. 80 a).
[779] Notamment au Burkina-Faso, au Gabon et au Ghana. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Burkina-Faso», «Gabon» et «Ghana», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[780] Notamment en Martinique, à l'Île de Réunion ou en Guadeloupe où on accommode pour le créole. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Martinique», «Île de Réunion» et «Guadeloupe», *in L'Aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

protection sont généreuses, elles ne sont pas suffisantes pour répondre à tous les besoins des minorités, notamment en matière de participation. Ces politiques ne peuvent, à elles seules, offrir aux minorités des moyens leur permettant de s'administrer elles-mêmes ou leur permettant de participer réellement à la vie culturelle, sociale, économique, politique et publique de leur pays. Pourtant, nous avons démontré que cette participation à toutes les facettes de la vie d'un État, et notamment à sa vie publique, était essentielle à l'évolution de la société dans son ensemble[781] et qu'elle était le seul moyen capable d'assurer une nouvelle construction nationale qui tienne compte de tous les groupes[782]. En fait, les deux types de droits (de protection et de participation[783]) sont nécessaires pour assurer la survie des identités, protéger la diversité culturelle et préserver la justice au sein des États.

Les membres des minorités sont, par définition, trop peu nombreux pour avoir une influence déterminante sur les décisions adoptées par l'État par le simple jeu démocratique. Il est donc indispensable de trouver des moyens pour « leur assurer que leurs opinions soient entendues et pleinement prises en considération »[784] avant que ne soient prises des décisions qui les concernent, mais également avant que d'autres décisions qui concernent la société dans son ensemble soient prises, car ces minorités en font partie intégrante.

À titre d'exemple, en ce qui concerne la vie cultuelle, il est utile de prévoir des mesures de protection permettant aux minorités de bénéficier d'un enseignement dans leur langue. Toutefois, si cet enseignement ne tient aucunement compte de la réalité culturelle des minorités visées, les mesures de protection ne seront pas efficaces et ne favoriseront pas nécessairement la survie de l'identité et de la culture de la minorité visée. Des mesures accordant aux minorités un « droit de participation » en regard de ces questions devraient, à notre avis, être ajoutées pour atteindre cet objectif. En effet, seule une participation des minorités, garantie au moins par le biais de consultations, mais idéalement par un mécanisme leur donnant accès au processus décisionnel, pourra assurer que cette réalité du groupe minoritaire sera pleinement intégrée à l'enseignement mis à sa disposition dans sa langue.

---

[781] Comme le précise M. Asbjorn Eide dans son *Commentaire sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, *op. cit.*, note 111, à la page 8 : «Cette participation est essentielle à la fois pour permettre aux personnes appartenant à des minorités de défendre leurs intérêts et leurs valeurs, et pour créer une société intégrée mais pluraliste, fondée sur la tolérance et le dialogue. En participant à tous les aspects de la vie publique du pays, elles peuvent à la fois maîtriser leur propre destin et contribuer à l'évolution de la société dans son ensemble».

[782] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe B b) de la présente thèse

[783] Pour la distinction que nous faisons entre les «droits de protection» et les «droits de participation», voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, paragraphe 2 B) d) de la présente thèse.

[784] A. EIDE, *op. cit.*, note 111, p. 11.

Un autre exemple peut être apporté relativement à la vie économique. Il est utile de prévoir des mesures de protection visant à octroyer le droit aux minorités de conserver leurs terres, mais en ne leur accordant aucune voix au chapitre quant au plan de développement sur ces terres, ces mesures pourraient bien être illusoires et insuffisantes pour préserver le mode de vie de certaines minorités. À notre avis, des mesures visant à accorder un droit de participation aux minorités devront être ajoutées en regard de ces questions, car les minorités sont les seules à connaître véritablement leurs besoins pour conserver leur identité en conformité avec leur mode de vie.

En conséquence, bien que l'adoption d'une « politique de protection » des minorités soit louable et bien que celle-ci encourage un État à répondre à la majorité de ses obligations internationales en la matière, elle n'est pas suffisante pour répondre à tous les besoins des minorités qui se manifestent dans la réalité. Seule une combinaison de cette politique avec une « politique de participation » adaptée à chaque situation pourra le faire.

À notre avis, un État pourra véritablement répondre aux besoins de ses minorités uniquement s'il adopte et met en œuvre une « politique de participation » des minorités dans tous les aspects de la vie de la société, combinée à une « politique de protection » adaptée à la situation propre qui prévaut sur son territoire.

## Chapitre 2: L'adoption, par certains États, de politiques de participation susceptibles de consacrer l'existence d'un « droit de participation » des minorités en droit international

Un nombre significatif d'États ont choisi de mettre en place des politiques que nous qualifions de « politique de participation » des minorités. Une telle politique se traduit par l'adoption d'un certain nombre de mesures, plus ou moins élaborées, accordant à une ou à quelques-unes de leurs minorités la possibilité de participer, de façon institutionnelle, aux décisions les concernant et même de participer, dans certains cas, à d'autres décisions qui concernent, de façon plus générale, la société dans son ensemble. Ces mesures de participation peuvent se rapporter à la vie culturelle (langue, religion, tradition, éducation, théâtre, musique, arts), à la vie sociale (santé, logement, etc.), à la vie économique (travail, développement, etc.) ou à la vie

politique et aux affaires publiques de l'État[785].

Cette « politique de participation » suppose au préalable la mise en place d'une « politique de protection » des minorités, telle que décrite au point précédent. Toutefois, à la différence de cette dernière, elle tient compte des minorités, non seulement en leur accordant des droits (dans un ou plusieurs secteurs sur une base territoriale ou personnelle), mais également en ajoutant des mécanismes institutionnels visant à assurer leur participation effective dans un ou plusieurs domaines de la vie en société.

Généralement, les États complètent la mise en place de ce genre de politique de participation par l'adoption de mesures qui, sans prévoir une participation directe des minorités, assurent toutefois une **représentation des intérêts des minorités** dans l'administration publique[786]. L'État atteint cet objectif en créant notamment des institutions spécifiques chargées de tenir compte des intérêts des minorités, telles qu'une commission parlementaire responsable des questions relatives aux minorités[787] ou une sous-commission chargée de ces questions[788], un ombudsman ou médiateur spécialisé nommé par le Parlement pour examiner des plaintes et mener des enquêtes[789],

---

[785] On constate de la pratique des États que ceux qui ont recours à ce genre de politique, le font le plus souvent en prévoyant des mesures d'autogestion des minorités dans le domaine de la vie culturelle et sociale, notamment en matière d'éducation en prévoyant la gestion par les minorités linguistiques ou religieuses de leurs écoles (comme par exemple au Canada et en Hongrie avec la gestion des écoles de la minorité). Rares sont ceux toutefois qui ont mis en place des mesures, plus ou moins élaborées, visant à assurer la participation des minorités dans le domaine politique et les affaires publiques. Seuls certains États d'Europe (surtout d'Europe de l'Est avec la Hongrie, l'Estonie et la Slovénie) ont mis timidement sur papier ce genre de disposition depuis le début des années 90 et, dans une moindre mesure, notamment en Inde, en Afrique du Sud, en Éthiopie, au Cameroun, au Canada et dans les pays nordiques (Suède, Norvège et Finlande). Voir *Supra*, Partie II, Chapitre 1, Section II, paragraphe 2 C) de la présente. Notons par ailleurs, que le travail des Parlements sami, en Norvège, Finlande et Suède, vise essentiellement les mêmes objectifs que les commissions parlementaires. Toutefois, contrairement à ces dernières, leurs membres sont élus directement par les minorités. Ils peuvent également, contrairement à ces dernières, se voir octroyer une certaine autonomie personnelle limitée à certaines questions. Pour plus de détails sur la Norvège et la Finlande, voir notamment : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision*, document du Conseil de l'Europe n°DH-MIN (99) 2 prov., p. 45 et 73. Voir également: *Infra*, Partie II, Chapitre 2, section II, paragraphe 3B) b) de la présente thèse.

[786] Il importe de préciser toutefois que dans les cas où les États auront uniquement mis en place des mesures visant la représentation des intérêts des minorités, sans les accompagner de mesures visant également une participation directe des minorités aux décisions les concernant, on ne pourra pas considérer que les États ont adopté une «politique de participation», mais uniquement une «politique de protection».

[787] Le travail de ces Commissions parlementaires vise à soumettre des propositions, recommandations et commentaires dans le cadre de processus législatifs sur des questions relatives aux minorités. Il existe de telles institutions particulières pour les questions des minorités notamment en Macédoine et en Allemagne. Pour plus de détails sur la Macédoine, voir notamment : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision, op. cit.*, note 785, p.14. Pour plus de détails sur l'Allemagne, 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 n° DH_MIN (99) 1 add., p. 4.

[788] Une sous-commission de ce genre existe notamment en Croatie. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision, op. cit.*, note 785, p.14.

[789] C'est le cas notamment au Canada avec le Commissaire aux langues officielles fédéral, le Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest et le Commissaire aux langues du Yukon. C'est également le cas en Hongrie avec

un ombudsman sans spécialisation dont la mission générale est de contrôler les actions des institutions publiques y compris à l'égard des minorités[790], un médiateur gouvernemental[791], un ministère spécialisé dans les affaires des minorités[792], un porte-parole des minorités[793] ou par tout autre organisme administratif spécialisé s'occupant de minorités[794]. Les États réalisent également cet objectif de représentation des intérêts des minorités en attribuant certaines positions stratégiques, comme des positions ministérielles clés, à des membres des minorités[795].

Quelques exemples positifs de mesures, pris individuellement et tirés de la pratique des États, peuvent être cités pour démontrer que des solutions institutionnelles sont imaginables pour permettre aux minorités de s'administrer elles-mêmes ou pour participer, au sein ***(section I)*** ou en marge des institutions de l'État ***(section II)***, à quelques-unes ou à toutes les sphères de la vie en

---

l'Ombudsman des minorités nationales et ethniques. Ces ombudsmans spécialisés sont responsables devant le Parlement et ont le mandat d'examiner des plaintes, de conduire des enquêtes, d'agir de leur propre initiative et d'émettre des recommandations. Certains ont même le pouvoir de saisir une instance supérieure (c'est le cas notamment avec le Commissaire aux langues officielles fédéral au Canada qui a le pouvoir, en vertu de la partie X de la *Loi sur les langues officielles, précitée*, note 703, de déposer un recours judiciaire devant la Cour fédérale avec le consentement d'un plaignant) ou rendre l'affaire publique. Voir également : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 16 et 17.

[790] Ce genre d'Ombudsman à vocation générale dont le mandat est assez large pour traiter également des questions des minorités existe notamment en Croatie, en Autriche et en Roumanie. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision, op. cit.*, note 785, p. 10, 14 et 89.

[791] Le travail du médiateur se rapproche de celui de l'Ombudsman. Toutefois, contrairement à ce dernier, il est nommé par l'exécutif et est moins indépendant compte tenu qu'il n'est pas responsable devant le Parlement. À titre d'exemple, un médiateur pour les questions relatives aux minorités, le Commissaire aux régions frontalières, a été nommé par l'administration du Land de Schleswig-Holstein en Allemagne et un médiateur chargé de la lutte contre la discrimination ethnique dans le monde du travail et les autres sphères de la vie sociale a été nommé en Suède. Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, pages 19 et 20 ainsi que : CONSEIL DE L'EUROPE , *Réponses aux questions sur les formes de participation des minorités dans le processus de prise de décision, op. cit.*, note 787, p. 2.

[792] Un tel ministère spécialisé a notamment été créé en Estonie et récemment dans les Territoires du Nord-Ouest au Canada. Pour plus de détails sur l'Estonie, voir notamment: CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision, op. cit.*, note 785, p. 38. Pour plus de détails concernant les Territoires du Nord-Ouest au Canada voir l'article 25.1 de la *Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest* (L.R.T.N.-O., 1988, c.O-1), tel qu'ajouté par l'article 16 du *Projet de loi 31* adopté le 10 octobre 2003. Il est à noter que ce genre de ministère spécialisé est assez rare. La plupart des États optent pour une répartition des questions touchant aux minorités entre plusieurs ministères qui peuvent avoir, en leur sein, des divisions spécialisées sur les minorités. Ainsi, certains ministères qui ne sont pas spécifiquement et uniquement chargés de questions relatives aux minorités pourraient indirectement avoir certaines responsabilités spécifiques en la matière. À titre d'exemple, des ministères de la Justice, du Développement régional, de l'Environnement ou de l'Agriculture pourraientt avoir des départements ou subdivisions responsables des minorités en ce qui touche l'objet principal du ministère. Voir également: INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 18 et 19; *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 6 et 11.

[793] De tels porte-parole existent notamment en Hongrie. En effet, le paragraphe 23(7) de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques de 1993, précitée*, note 52, prévoit, dans les cas où aucun Conseil minoritaire communal ou aucun Conseil minoritaire local ne peut être formé, que les intérêts de la minorité peuvent être représentés par un porte-parole de la minorité. Celui-ci bénéficie, en vertu de l'article 40 de cette *Loi*, lors des réunions du Conseil communal, de certains droits à l'égard de questions touchant la minorité dont il est le porte-parole, c'est-à-dire suivant le cas d'un droit de participation, de consultation, d'information, de sollicitation de certaines démarches ou encore d'un droit de demander la révision d'une décision.

[794] *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 10.

[795] C'est le cas notamment au Liban, en Irlande du Nord, au Tyrol du Sud, en Chine et au Nigeria. Pour plus de détails, voir notamment: T. HADDEN, *op. cit.*, note 544, par. 21 et T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 13.; *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 6 et 11.

société[796].

Ces solutions ne sont pas parfaites. Elles ne peuvent pas, de façon réaliste, répondre, individuellement et à elles seules, à toutes les facettes du « droit de participation » tel que nous l'avons défini dans la première partie de cette thèse[797]. Elles ne peuvent pas également apporter une réponse ultime à tous les problèmes qui découlent des situations minoritaires dans un État donné, car ces situations ne sont pas statiques et continuent d'évoluer. Toutefois, les solutions étudiées, qu'elles soient sous forme intégrative ou autonomiste, sont clairement pertinentes pour constater une certaine pratique des États qui confirme l'évolution du droit international des minorités d'un système de « protection » vers un régime de « participation.

Considérées ensemble, ces solutions forment, à notre avis, une pratique d'un nombre significatif d'États qui pourrait correspondre à une « coutume en voie de formation ». Bien qu'on ne puisse affirmer qu'il y ait, à ce jour, une pratique « générale » acceptée comme étant le droit au sens de l'article 38 du *Statut de la Cour Internationale de Justice*, nous pouvons à tous le moins constater qu'il existe une *certaine* pratique acceptée comme étant le droit par des États, plus particulièrement intéressées par la question des minorités, qui contribue à l'émergence du « droit de participation » en droit international.

D'ailleurs, cette pratique tend à répondre aux deux éléments, matériel et psychologique, essentiels à la formation d'une coutume[798]. Quant à l'aspect matériel, les mécanismes institutionnels étudiés relatifs à la participation des minorités sont nombreux et ont tous été principalement créés, comme nous le verrons, par des actes juridiques internes (constitutions, lois, règlements) d'États qui peuvent être qualifiés de « multinationaux » ou « multiculturels » ou qui sont, à tout le moins, composés en partie de minorités. En fait, comme nous le constaterons dans ce deuxième Chapitre, un grand nombre de mesures « intégratives » visant à assurer la participation des minorités ont été adoptées par divers États de tous les continents. Par ailleurs, bien que les mesures de participation

---

[796] Il est à noter que ces solutions sont souvent mises en place alors même que la Constitution ou la Loi ne reconnaît pas expressément le droit aux minorités de participer à la vie ou aux affaires publiques de l'État. Certains États ont toutefois cru bon de reconnaître expressément ce droit dans leur *Constitution*, comme la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Pour plus de détails, voir notamment : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 104 à 107.

[797] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 B) a) de la présente thèse.

[798] Les règles du droit international peuvent être formées notamment par la coutume qui consiste en « une pratique générale acceptée comme étant le droit ». Comme le résume Jean-Maurice Arbour : « la preuve d'une règle coutumière implique donc la coexistence de deux éléments : un élément matériel (*consuetudo*) qui consiste dans la répétition prolongée et constante d'un acte externe; un élément psychologique (*opinion juris*) qui consiste dans la croyance au caractère obligatoire de cette pratique. Pour plus de détails, voir : J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 171, p. 51-58 ainsi que N. QUOC DINH, *op. cit.*, note 23, p. 314-324.

de type « autonomiste » soient plus rare, nous avons pu constater que certaines ont tout de même été utilisées en Europe et en Amérique et quelques unes en Afrique et en Asie.

Notons également que plusieurs de ces mécanismes ont été mis en place à la suite et dans la lignée des actes accomplis par les institutions internationales universelles ou régionales relatives aux minorités, soit depuis l'adoption du *Document de Copenhague par l'OSCE* en 1976 et plus particulièrement, depuis l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies* en 1992 et la *Convention-cadre européenne* en 1994[799]. Malgré leur différence, tous ces mécanismes visent un même objectif : une participation plus grande des minorités. Ils marquent donc une pratique qui se veut de plus en plus constante et uniforme d'un certain nombre d'États « plus particulièrement intéressés par la question des minorités »[800].

En ce qui concerne l'élément psychologique, on peut avancer que les moyens juridiques utilisés pour créer de tels mécanismes et le moment choisi pour le faire, c'est-à-dire en grande majorité suite à l'adoption des instruments internationaux relatifs aux minorités, témoignent du fait que ces États ont « la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit »[801]. Reste à voir si cette pratique, et notamment si la mise en place de mesures autonomistes en plus de mesures intégratives, pourra être suivie par un plus grand nombre d'États intéressés par la question des minorités à l'échelle planétaire pour concrétiser ou consolider cette « coutume en voie de formation ».

Cette pratique des États démontre, par ailleurs, que des mécanismes institutionnels peuvent être imaginés et mis en place, dans la réalité, pour permettre aux minorités de participer à la « vie de l'État ». L'objectif de cette analyse n'est pas de déterminer si les États-exemples que nous avons

---

[799] Notamment à la suite de l'adoption du *Document de Copenhague de l'OSCE, précitée*, note 288; de la *Déclaration des Nations Unies relative aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique, précitée,* note 28 et de la *Convention-cadre européenne, précitée*, note 70.

[800] Rappelons que la Cour de Justice, dans *l'Affaire du Droit de passage en territoire indien*, a mentionné que cette pratique devait être « constante et uniforme » et qu'un acte isolé n'était pas suffisant pour produire une norme coutumière. Quant à la « constance », la Cour a toutefois ajouté, dans *l'Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord*, que le facteur temps n'était pas décisif. Elle a précisé que l'application de la règle ne devait pas nécessairement être parfaite dans la pratique et qu'il était suffisant que les États s'y conforment d'une manière générale. Quant à l'« uniformité », la Cour a semblé retenir, dans *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, qu'une règle pouvait être uniforme si elle ne soulevait pas trop d'incertitude ou de contradiction. Enfin, la Cour a jugé, dans *l'Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord*, que cette pratique n'avait pas à être *unanime*, mais *générale* et qu'elle pourrait être suffisante si elle était exercée par un bon nombre «d'États particulièrement intéressés ». Pour plus de détails, voir : *l'Affaire du Droit de passage en territoire indien (Portugal c. Inde), arrêt du 12 avril 1960,* C.I.J.1960; *l'Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord (république fédérale d'Allemagne c. Danemark; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, C.I.J., Recueil 1969; *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au* Nicaragua, C.I.J., Recueil 1986.

[801] *Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord, précitée, note 800, p. 3.*

cités pourraient, à l'aide des seuls mécanisme examinés, respecter intégralement le « droit de participation » en émergence, mais plutôt de vérifier si certaines mesures qu'ils ont adoptées sont susceptibles de répondre, du moins en partie, à ce « droit de participation ».

En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, ce n'est pas une seule, mais la combinaison de l'ensemble des mesures de participation qu'un État mettra en place qui devra être examinée, en fonction des différents critères dégagés dans la première partie de cette thèse[802], avant de statuer sur le respect ou non du « droit de participation ». Ainsi, si nous résumons ces critères, les divers moyens choisis par un État pour assurer la participation d'un groupe devront, dans leur ensemble, répondre à toutes les facettes de la vie de l'État; assurer une « voix significative » au groupe compte tenu de sa situations minoritaire; comporter des garanties financières visant l'« exercice effectif » de ce droit; répondre aux objectifs visés par le droit de participation et ne pas aller à l'encontre des limites inhérentes à ces objectifs.

Nous n'avons pas l'ambition d'effectuer ici une telle analyse pour tous les États étudiés. Un exercice semblable aurait nécessité l'examen de toutes les mesures adoptées par chaque État à l'égard de leurs minorités ainsi que des contextes historiques, politiques et économiques de ces États. Il ne pouvait se réaliser dans le cadre restreint de notre étude. Ce que nous proposons de faire ici est d'examiner, dans un premier temps, des solutions utiles, constructives et flexibles qui visent à mettre en œuvre une facette ou quelques facettes de ce « droit de participation » et de dégager, dans un deuxième temps, les facteurs qui ont une influence importante sur le choix des types de solutions à adopter dans des circonstances données.

En effet, notre analyse des différents mécanismes possibles ne vise pas à identifier une solution idéale, mais plutôt à faire une typologie des solutions envisageables et à souligner certains avantages ou inconvénients de chacune de ces solutions en fonction des caractéristiques particulières des différentes situations minoritaires possibles. Bien qu'aucune norme ne pourra être dégagée quant à la meilleure solution applicable en raison de la variété et de la complexité des situations minoritaires, des *tendances* pourraient se dessiner, à partir de l'analyse de cette pratique des États, sur les facteurs qui auront une influence importante dans le choix des solutions. Les États présentant des situations minoritaires semblables à celles que nous avons examinées pourraient certainement s'inspirer des exemples de modèles de solutions étudiés et les adapter à leur propre

[802] Voir, *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, 2 B) e) de la présente thèse.

réalité. Le défi pour chaque État sera de mettre en place, pour la situation qui prévaut sur son territoire, la meilleure combinaison de mesures possibles qui permettra aux minorités de participer non pas à une ou quelques-unes, mais idéalement à toutes les sphères de la vie de l'État.

## *Section I : Les solutions visant la participation des minorités au sein des institutions de l'État (solutions « intégratives»[803])*

Plusieurs États ont permis, dans une plus ou moins grande mesure, aux minorités de participer à la vie publique en leur assurant une représentation au sein même de leurs institutions, que ce soit au sein de leurs organes législatifs (***Paragraphe 1***) ou encore au sein de leur administration publique ou de leur ordre juridique (***Paragraphe 2***). À l'aide des exemples examinés, il sera intéressant de relever, par la suite, quelques *tendances* sur les facteurs qui ont une *influence certaine* dans le choix de ces solutions intégratives (***Paragraphe 3***).

Notons que ces différentes solutions « intégratives » ont été distinguées et résumées dans le tableau que nous avons préparé qui se trouve en **Annexe C** de la présente pour faciliter la compréhension de l'analyse qui suit.

### *Paragraphe 1 : La représentation des minorités au sein des organes législatifs*

Plusieurs entités, qui peuvent par ailleurs être désignées sous différents vocables selon les États et selon le régime politique de chacun, sont susceptibles d'exercer une fonction législative (dans son intégralité ou, la plupart du temps, en partie) au sein d'un État, notamment les assemblées législatives, les commissions ou comités des assemblées législatives, les conseils communaux ou régionaux, les conseils locaux et même, dans certains cas, les réserves ou les autorités traditionnelles (chef de clan, de tribu, etc.)

La pratique des États nous démontre que la représentation des minorités au sein de ces organes législatifs peut être facilitée à l'aide d'une variété de mesures concernant les règles électorales (**A**) ou encore les mécanismes décisionnels (**B**).

---

[803] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 de la présente thèse.

A) Les règles électorales

Les règles électorales des États qui respectent les droits individuels de participer à une élection (qui incluent notamment le droit de vote et le droit d'association) et la protection contre la discrimination[804] peuvent faciliter la représentation des minorités au sein des organes législatifs d'un État de deux façons :

- en permettant la création de partis politiques pour représenter les intérêts spécifiques d'une minorité donnée et en octroyant certains privilèges directs ou indirects en faveur de ces partis de minorités ***(a)***; ou
- en octroyant des privilèges aux membres des minorités indépendamment de l'existence ou non de partis spécifiques de minorités ***(b)***.

*a) L'octroi de privilèges en faveur de partis politiques de minorités*

La liberté d'association reconnue par divers instruments internationaux[805] garantit le droit à la formation de partis politiques, mais également à la formation d'associations ou d'organisations non gouvernementales ou culturelles. Toutefois, les partis politiques ou associations constitués en vertu de cette liberté ne peuvent, en aucun cas, inciter à la haine raciale ou encore à la violence[806]. Il semble que cette liberté pourrait être restreinte, notamment pour des motifs de sécurité nationale ou d'intégrité territoriale, dans la mesure où cela est nécessaire dans le cadre d'une société libre et démocratique.

En regard de la formation de partis politiques, cette liberté doit nécessairement inclure « la liberté de créer des partis politiques basés sur des caractéristiques communautaires de même que des partis qui ne sont pas identifiés exclusivement avec les intérêts d'une communauté déterminée »[807]. Certains instruments régionaux ont d'ailleurs pris la peine de préciser que cette liberté d'association était également garantie expressément aux personnes appartenant à des

---

[804] Pour plus de détails sur ces préalables voir notamment : OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, OSCE, *Guideline to assist national minority participation in the Electoral process*, Warsaw, January 2001, 45 pages, p. 7 à 11.

[805] Article 20 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme, précitée*, note 453; article 22 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité*, note 25; article 11 de la *Convention européenne des droits de l'homme*, précitée, note 50; paragraphe 6 du *Document de Copenhague, précité*, note 288.

[806] Article 20 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité*, note 25; article 4 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, précitée*, note 283.

[807] *Recommandations de Lund op. cit.*, note 294, par. 8. Voir aussi : OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 804, p. 14.

minorités[808]. Les experts qui se sont réunis dans le cadre du Séminaire de Flensbourg en mai 1999[809] de même que la Fondation interethnique du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE dans ses *Recommandations de Lund* de septembre 1999[810] ont également proposé que les États entrevoient cette liberté comme incluant la possibilité pour les minorités de former leur propre parti politique.

Dans la pratique, nous constatons que les États adoptent principalement trois types d'approches en regard de cette question.

- Ils peuvent choisir de reconnaître, de façon générale, la liberté d'association sans autoriser spécifiquement la formation de partis politiques de minorités[811]. Suivant cette première hypothèse, la formation de partis politiques de minorités demeure possible. C'est ainsi que la majorité des États envisage cette question. Dans ces cas, l'État encourage implicitement ou expressément[812] l'intégration des minorités dans la structure générale des partis politiques. Les intérêts de la minorité peuvent alors être protégés par des institutions spécifiques chargées d'en tenir compte. Toutefois, la « participation » de la minorité, en tant que tel, n'est pas assurée au sein de ces institutions[813].

- Ils peuvent choisir de reconnaître, de façon générale, la liberté d'association tout en prévoyant des restrictions à cette liberté. Selon le libellé formulé, la restriction pourrait, dans certains cas, empêcher la formation de partis politiques de minorités[814].

---

[808] Paragraphe 36.2 du *Document de Copenhague, précité*, note 288; article 7 de la *Convention-cadre européenne, précitée*, note 70.
[809] *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 19.
[810] *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 8 (au sein des organes législatifs nationaux) et par. 11 (au sein des organes législatifs régionaux et locaux).
[811] C'est notamment le cas au Danemark et en Finlande. Pour plus de détails à ce sujet : F. HORN, «Minorités et organisation institutionnelle dans les Pays nordiques», *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 333- 358, plus particulièrement aux pages 345 et 346.
[812] C'est notamment le cas à Singapour où les articles 8A et 27C de la *Loi sur les élections parlementaires* le prévoient expressément. Voir : *Parlementary Elections Act*, Chapter 218, en anglais en ligne: [http://www.statutes.agc.govsg]. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 544, par. 21 et T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 14.
[813] Pour des exemples, voir : *Supra*, notes 787 à 795.
[814] Par exemple, en Bulgarie, la liberté d'association est prévue aux articles 44-1 et 12-1 de la *Constitution bulgare*. Toutefois, l'article 11-4 de la *Constitution* interdit la constitution de partis et du fonctionnement des partis sur des principes ethniques, raciales ou religieux. Pour plus de détails, voir : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 102 et 103 de même que INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 3, 5 et 6. De même, au Niger, l'article 6 de *l'Ordonnance 99-59 du 20 décembre 1999 portant Charte des Partis politiques* interdit la formation de partis politiques sur une base et/ou des objectifs comportant notamment: «l'appartenance exclusive à une confession, à un groupe linguistique ou à une région» ou «l'appartenance à un même sexe, à une même ethnie ou à un statut professionnel déterminé». Pour plus de détails, voir: *Ordonnance 99-59 du 20 décembre 1999 portant Charte des Partis politiques*, texte en français en ligne: [http://www.delgi.ne/presidence/charteoartis.htm].

- Ils peuvent choisir de reconnaître, de façon générale, la liberté d'association et de reconnaître spécifiquement le droit à la formation de partis politiques de minorités[815].

Dans tous les cas où la formation de partis politiques de minorités est possible, certains État ont également prévu des mesures spécifiques accordant des **privilèges directs ou indirects** aux minorités de manière à favoriser leur représentation au sein des organes législatifs par le biais de la formation de partis politiques représentant les intérêts spécifiques d'une minorité donnée, tels que :

1) *La réduction des obligations en matière d'inscription*[816] *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[817].

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[818] ou encore en leur permettant de bénéficier de financements étrangers, contrairement aux autres partis[819] .

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 ou d'un scrutin mixte répondra aux besoins, 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[820].

---

[815] À titre d'exemple, l'article 34-1 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'article 64 de la *Constitution slovène, précitée*, note 52 prévoit spécifiquement le droit d'association aux minorités. Pour plus de détails, voir notamment : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62.

[816] C'est une mesure que l'Institut Max-Plank a retenu dans son Étude, *op. cit.*, note 514, p. 10 et 11.

[817] 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, op. cit.*, note 785, 33.

[818] Par exemple, le droit italien du financement des partis offre une telle possibilité. Pour plus de détails, voir: INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 12.

[819] 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 514, p. 12. Voir également: OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, OSCE, *op. cit.*, note 804, p. 11.

[820] Les *Recommandations de Lund* ont identifié ces deux possibilités, alors que les *Propositions de Flensbourg* 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 294, par. 9 et 13 et note explicative en pages 27 et 28; *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 9.

Le type de scrutin permet de transposer les votes en sièges au sein de l'organe législatif[821]. *La règle du scrutin majoritaire* dicte essentiellement le décompte des voix par circonscription électorale. Ainsi, les sièges sont déterminés par circonscription électorale et le candidat ayant obtenu le plus de voix dans une circonscription donnée est élu. Ce système pourrait être avantageux pour les minorités dans la mesure où celles-ci sont géographiquement concentrées dans une ou quelques circonscriptions électorales et que celles-ci ont été délimitées de façon adéquate. Ainsi, les minorités pourront obtenir un siège au sein de l'organe législatif qu'elles n'auraient probablement pas pu obtenir si on avait dilué, au plan national, le nombre de votes qu'elles ont obtenus dans ces quelques circonscriptions électorales[822].

*La règle du scrutin proportionnel*, quant à elle, dicte le décompte des voix de façon nationale. Ainsi, chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues globalement au plan national. Ce système est généralement complété par l'établissement d'un seuil exigeant qu'un pourcentage minimum de votes soit obtenu par un parti pour effectivement avoir droit à un siège, le tout afin d'éviter qu'un trop grand nombre de partis soient représentés. Tel que le précise la note explicative des *Recommandations de Lund*, cette représentation proportionnelle existe sous différentes formes[823], dont les suivantes :

- « vote préférentiel »: les électeurs déterminent par leurs préférences le classement des candidats;
- « liste ouverte » : les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un candidat inscrit sur la liste d'un parti, tout en votant pour ce parti;
- « panachage » : les électeurs peuvent voter pour deux candidats ou plus qui figurent sur différentes listes; et
- « cumulation » : les électeurs ont la possibilité de donner deux voix ou plus à leur candidat préféré.

---

[821] Pour plus de détails sur les systèmes électoraux et les modes de scrutin, voir notamment : INSTITUT DE RECHERCHE DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (UNRISD), *op. cit.*, note 10, p. 65 à 68 ainsi que P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, 907 pages, p. 100 à 118. De même, pour plus de détails sur les différentes formes que peuvent revêtir ces deux systèmes principaux (scrutin majoritaire et scrutin proportionnel) et les avantages et les désavantages de ces différents systèmes, voir notamment : Office for Democratic institutions and human right, OSCE, *op. cit.*, note 804, p. 17 à 23.

[822] 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 804.

[823] Pour plus de détails notamment sur la représentation proportionnelle, sur la forme de vote préférentiel ou la liste

Le système de représentation proportionnelle pourrait être avantageux pour les minorités qui sont plutôt dispersées sur le territoire compte tenu qu'elles ne peuvent espérer obtenir une proportion de votes suffisante pour élire un candidat dans une circonscription donnée. Toutefois, l'instauration d'un système de représentation proportionnelle, non accompagné d'autres avantages spécifiques pour les minorités, pourrait ne pas être suffisante également. Étant donné que les minorités ne représentent bien souvent qu'un faible pourcentage de la population et qu'elles ont, en conséquence, un pourcentage potentiel de votes bien inférieur aux autres partis, il pourrait être nécessaire de prévoir, en plus, des mesures pour que les partis représentant les minorités puissent bénéficier d'un seuil inférieur à celui fixé pour les autres partis[824].

*4) La réalisation d'une délimitation des circonscriptions électorales qui assure une représentation équitable des minorités[825] ou même favorable aux minorités au besoin[826].*

Le découpage des circonscriptions électorales sera particulièrement important pour les minorités dans le cas d'un système électoral basé sur le scrutin majoritaire, car les minorités devront compter sur une concentration du vote dans une circonscription donnée pour obtenir un siège. À notre avis, dans les zones où sont regroupés les membres d'une minorité, pour assurer une représentation équitable, il est essentiel de ne pas découper les circonscriptions de manière à désavantager les minorités et diluer ses membres dans plusieurs circonscriptions[827]. En d'autres termes, il faut éviter de faire plusieurs

---

ouverte, voir notamment : UNRISD, *op. cit.*, note 10, p. 65 à 68.

[824] C'est une mesure que les experts du *Séminaire de Flensbourg* de même que la Fondation du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE ont recommandée dans leurs documents respectifs. Voir: *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 9 ; *Recommandation de Lund, op. cit.*, note 294, par. 9 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local). C'est aussi une mesure que l'Institut Max-Plank a retenu dans son Étude en traitant notamment de l'exemple de la Roumanie où les partis enregistrés en tant qu'organismes de citoyens appartenant à une minorité nationale obtiennent un siège dès lors qu'ils recueillent au moins 5 % des voix du nombre moyen de suffrages exprimés pour un député. Pour plus de détails, voir : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*., note 514, p. 8 et 9 ainsi que S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 105 et 106.

[825] 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 Flensbourg*. Voir : *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 18 ; *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 10 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local).

[826] 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. Voir : INSTITUT MAX-PLANCK, *op. cit.*, note 514, p. 11 et 12.

[827] C'est ce qui s'est produit en Slovaquie, au début des années 90, alors que l'État a pris soin de confirmer le droit à une participation effective pour les personnes appartenant à une minorité, mais qui a, d'un autre côté, divisé la population de la minorité hongroise, pourtant présente de façon homogène sur un territoire donné, en cinq circonscriptions électorales différentes. Cela a eu pour effet de faire disparaître la population minoritaire au sein de la majorité de ces circonscriptions. En d'autres termes, la population minoritaire se voyait «fondre dans la masse». Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : M.R. GEROE et T.K. GUMP, *loc. cit.*, note 269, p. 683.Cette façon de faire est apparue et a été

circonscriptions juxtaposées dont les membres d'une minorité sont minoritaires dans chacune de ces circonscriptions, lorsqu'on pourrait créer au moins une circonscription, dans une zone donnée, dans laquelle les membres de la minorité pourraient être majoritaires.

Des mesures plus favorables aux minorités en cette matière pourraient, par ailleurs, être octroyées en créant des circonscriptions de dimensions plus réduites à l'intention des communautés minoritaires concentrées afin d'accroître le nombre de sièges potentiels dont elles pourraient bénéficier[828]. Dans tous les cas, pour s'assurer que les délimitations soient effectuées de manière à tenir compte des minorités, une Commission indépendante doit être mise sur pied et certains États prendront soin de s'assurer que des représentants des minorités siègent sur cette Commission[829].

La pratique des États nous démontre que ceux qui choisissent d'adopter des mesures accordant des privilèges directs ou indirects aux minorités ne le font pas de la même façon et ne choisissent pas les mêmes mesures ou combinaison de mesures. Certains choix permettent de répondre, en partie, aux problèmes découlant de la situation minoritaire propre à l'État, alors que d'autres ne réussissent pas à le faire. Par ailleurs, même l'octroi de privilèges très étendus ne sera pas suffisant, dans certaines circonstances, pour favoriser la représentation des minorités si les règles en matière de droit de vote ne tiennent pas compte de la situation particulière dans laquelle les minorités peuvent se retrouver dans un État donné. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire que les États adoptent des mesures supplémentaires permettant notamment :

- *De réduire les obstacles à l'exercice du droit de vote par les minorités*. Par exemple, des conditions de résidence pourraient affecter les droits de vote des communautés nomades qui peuvent généralement être considérées comme des minorités au sein d'un État[830].

---

critiquée à quelques reprises dans le cadre du conflit en Irlande du Nord où, de 1922 à 1972, le découpage des circonscriptions a fait l'objet de manipulations au désavantage des partis catholiques nationalistes et en faveur de partis unionistes protestants. Voir notamment : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 11 ainsi que T.G. MITCHELL, *Native vs Settler: Ethnic Conflict in Israël/Palestine, Northern Ireland and South Africa*, Greenwood Press, 2000, 243 pages.

[828] C'est une suggestion formulée par les experts de l'Institut Max-Plank dans leur rapport : INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 11.

[829] En Nouvelle-Zélande, par exemple, des représentants Maoris doivent siéger à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales. Pour plus de détails à ce sujet, voir : T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 11; ainsi que le site officiel du Bureau des Élections de la Nouvelle-Zélande, en ligne: [http://www.elections.org.nz/elections/general/structures.html].

[830] OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 804, p. 8. Voir aussi : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 104.

- *De réduire les obstacles à l'acquisition de la citoyenneté*[831]. Par exemple, des conditions exagérées pour obtenir la citoyenneté d'un pays prévues dans une loi[832] ou encore des incertitudes quant à ces conditions faute de loi spécifique sur la citoyenneté[833] pourraient constituer des obstacles pour les minorités les empêchant de participer aux élections vu que la citoyenneté est une condition préalable au droit de vote.

- *De prévoir une certaine forme de participation pour les non-citoyens*, notamment en leur accordant un droit de vote à l'échelon local ou encore en assurant la présence d'observateurs non-citoyens élus dans les organes municipaux, régionaux et nationaux[834].

*b) L'octroi de privilèges aux membres des minorités sans égard à l'existence ou non de partis spécifiques de minorités*

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[835]. 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 **privilèges directs ou indirects aux minorités**[836] 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 :

---

[831] Les *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 17 suggéraient d'ailleurs de réduire ces obstacles.

[832] Par exemple, la *Loi lettonne du 15 octobre 1991 concernant les conditions d'acquisition de la nationalité lettonne* avait pour effet de priver une grande partie de la minorité russe, domiciliée sur le territoire, de la possibilité de bénéficier de cette nationalité puisque la nationalité par naturalisation ne pouvait être acquise que si la personne résidait sur le territoire letton depuis au moins 16 ans, connaissait la langue lettone et renonçait à toute nationalité antérieure. Heureusement, cette loi a été modifiée en 1994 et, bien qu'elle ne soit pas parfaite ni même exempte de critique, elle ne contient plus cette exigence exagérée. C'était également le cas en Estonie au début des années 90 avant la modification, en 1995, de la *Loi estonienne sur la nationalité*. Pour plus de détails sur les lois sur la nationalité de ces deux États et leurs controverses, voir notamment : R. YAREMTCHOUK, «Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique», *loc. cit.*, note 214, p. 22 et 23. et R. YAREMTCHOUK, «La protection internationale des minorités», *loc. cit.*, note 215, p. 13 à 17.Voir aussi : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 104.

[833] Par exemple, au Cambodge, la plupart des droits fondamentaux consacrés dans la *Constitution*, y compris le droit d'association ou le droit de vote, sont limités aux seuls «citoyens khmers» et il y a absence de législation sur la nationalité. Cela donne lieu à des incertitudes auxquelles peuvent prétendre les individus. Il semble, selon Jacques Leclerc, que «nombreuses sont les personnes, en particulier parmi les populations minoritaires (Vietnamiens, Chinois, Chams, etc.), qui sont légalement autorisées à résider au Cambodge sans avoir la pleine citoyenneté», donc sans avoir le droit de participer aux élections. À cet égard, voir : J. LECLERC, «Cambodge» *in L'aménagement linguistique dans le monde*, *op. cit.*, note 58.

[834] Ce sont d'ailleurs des propositions formulées dans les *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 17.

[835] Comme nous l'avons déjà mentionné à la note 788 de la présente, 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 62.

[836] 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.

- *En réservant un nombre ou un pourcentage de sièges aux membres de la minorité*[837]*, soit dans la Constitution*[838]*, soit dans la Loi électorale*[839]*, soit dans tout autre document*[840].

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[841], 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[842]. 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 % de la population pour pouvoir bénéficier du privilège d'avoir un siège réservé[843].

---

[837] C'est une mesure que les experts du Séminaire de Flensbourg de même que la Fondation du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE ont recommandée dans leurs documents respectifs. Voir : *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 9 ; *Recommandation de Lund*, *op. cit.*, note 294, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local). C'est aussi une mesure que l'Institut Max-Plank a retenue dans son Étude. INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, 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 711, p. 10 à 13.

[838] 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 62, p. 106. À titre d'exemple, les Constitutions roumaine, croate et slovène prévoient des dispositions expresses, alors que les Constitutions vénézuelienne et chinoise prévoient plutôt une disposition plus générale. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 10 et 11.

[839] 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 *Gorzelik* et al. c. *Pologne*, *précitée*, note 37.

[840] 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 711, p. 11 ainsi que OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND THE HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 804, p. 20.

[841] Par exemple, l'article 59(2) de la *Constitution roumaine*, *précitée*, note 756, précise cette condition.

[842] 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 785, p. 5.

[843] 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 514, p. 10.

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[844]. 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[845]. 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*[846].

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[847] ou encore parmi les candidats non élus[848]. 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

---

[844] C'est le cas notamment en Slovénie, 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 514, p. 9 ainsi que T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 13 et 14.

[845] 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 711, p.13 et 14.

[846] *Déclaration concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée*, note 28 et *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, précitée*, note 70.

[847] C'est le cas notamment en Inde et en Éthiopie. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 544, par. 20 et T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 12.

[848] 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 711, 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.

**délégation** d'élus au niveau régional ou local ou autrement[849].

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[850].

B) 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.

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[851], un droit de *veto* pour les projets de loi ou pour certains articles de projets de loi touchant aux minorités[852], des règles spéciales de vote pour l'adoption de projets de

---

[849] 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, *loc. cit.*, note 55, p. 453 à 461.

[850] 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, *loc. cit.*, note 165, p. 519.

[851] 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 59. Par ailleurs, il est intéressant de noter que des experts, dans leurs *Propositions de Flensbourg*, ont d'ailleurs recommandé l'adoption de ce type de mécanisme, alors que l'Institut Max-Plank mentionne également cette possibilité dans son rapport. Pour plus de détails, voir notamment : *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 13; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p.14.

[852] 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, précitée*, note 52; ainsi que *Supra*, Partie II, Chapitre I, Section II, paragraphe 2 C) b) de la présente thèse. 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*

loi touchant aux minorités[853], un droit de suspendre le processus législatif pour faire prendre conscience de certains dangers et pour forcer la réflexion[854], des règles spéciales de procédures d'arbitrage en ce qui concerne des questions touchant les minorités[855], un droit de saisir la Cour constitutionnelle concernant certaines lois[856], ou autres.

### *Paragraphe 2 : La représentation des minorités au sein de l'administration publique et de l'ordre juridique*

La pratique des États nous démontre que la représentation des minorités peut également être assurée au sein de l'administration publique et de l'ordre juridique. Il semble que cette représentation peut permettre aux minorités de participer à la « vie de l'État » dans la mesure où des règles officielles (prévues dans des lois, règlements ou autres) assurent une participation équitable des minorités au sein même du Cabinet[857], dans la mesure où des postes clés du gouvernement[858] et

---

ou de la *Charte des droits et libertés*, sont en jeu. Pour plus de détails, voir notamment: D. DARBON, *loc. cit.*, note 55, p. 456. Il est intéressant de noter également que des experts, dans leur *Propositions de Flensbourg*, ont d'ailleurs recommandé l'adoption de ce type de mécanisme, alors que l'Institut Max-Plank mentionne également cette possibilité dans son rapport. Pour plus de détails, voir notamment : *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 9 et 13; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 14.

[853] À titre d'exemple, *l'Accord du Vendredi Saint sur l'Irlande du Nord* exige l'accord d'une majorité qualifié 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 514, 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 55, 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 514, p. 14.

[854] 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 communautés. Dans ces cas, la procédure parlementaire est suspendue et déférée 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 165, p. 202 et 203.

[855] À titre d'exemple, l'arbitrage est prévu en Italie dans la région italienne du Trentin-Haut-Adige et dans la province de Bozano 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 514, p. 14.

[856] 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, «Les solutions institutionnelles pour la protection des minorités linguistiques en Italie», *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 297-331, plus particulièrement à la page 327.

[857] C'est d'ailleurs une des mesures que propose les *Recommandations de Lund* , *op. cit.*, note 294, par. 6 (au niveau national) et 11 (au niveau régional et local).

[858] 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. Voir : *Constitution chinoise*, en anglais en ligne: [http://wiretap.area.con/Gopher/Gov/World/China.con]. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 15 et 16.

des responsabilités ministérielles importantes sont dévolues à des représentants des minorités[859] et notamment la responsabilité d'un ministère spécialisé dans les affaires des minorités [860].

Le fait d'assurer une telle participation au niveau exécutif pourrait laisser transparaître la volonté d'un gouvernement de faire une place aux minorités et de partager, dans une certaine mesure, le pouvoir étatique. Inversement, si l'État n'assure pas une telle participation équitable au sein de l'exécutif, il laissera transparaître son désir de minimiser l'influence des minorités au sein du gouvernement, car le pouvoir des minorités, même représentées au sein des organes législatifs, ne sera qu'illusoire. Le message qui sera alors véhiculé par le gouvernement en sera un de refus quant au partage du pouvoir étatique avec les minorités.

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[861] et au sein de l'appareil judiciaire ou, du moins, de réserver certains sièges pour les minorités au sein des tribunaux[862].

Bien sûr, les règles régissant cette participation équitable ne sont pas toujours 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

---

[859] Et non pas uniquement les plus petits ministères.

[860] C'est notamment le cas en Estonie et aux Territoires du Nord-Ouest au Canada. Voir : *Supra*, note 792.

[861] 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 294, 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 514, 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, précitée*, note 703). 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, *loc. cit.*, note 856. Voir également: *Statut du Trentin-Haut-Adige, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, n° 5, modifiée par la Loi constitutionnelle du 10 novembre 1971, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 février 1972, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 31 août 1972, n° 670, modifiée par la Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, n° 3, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, n° 2, modifié par la Loi constitutionnelle du 7 octobre 2001*, texte en ligne: [http://www.cortecostituzionale.it/fr/].

[862] 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 294, 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 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 neufs juges de cette Cour doivent provenir du Québec. Voir : *Loi sur la Cour Suprême,*

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[863], de l'importance que représentent, pour un service de l'État en particulier, les affaires des minorités[864], etc.

Une chose est certaine toutefois, pour assurer une telle participation équitable, cela doit vouloir dire, de façon corollaire, la mise en place de mesures permettant d'assurer une égalité d'accès à l'emploi dans le secteur public et une égalité d'accès aux nominations judiciaires[865]. Cet accès à l'emploi vise, à notre avis, non seulement l'entrée au sein de la fonction publique pour un poste donné, mais également l'avancement et les possibilités de carrières.

*Paragraphe 3 : Les facteurs déterminants dans le choix de ces solutions « intégratives »*

Nous avons vu, dans la première partie de cette thèse[866], qu'une situation minoritaire pouvait se définir en fonction des caractéristiques marquantes de l'identité du groupe, son mode d'établissement géographique concentré ou dispersé, son mode de vie nomade ou sédentaire, urbain ou rural, ses besoins et aspirations, l'origine de l'émergence de la situation minoritaire, les facteurs historiques, sociaux et démographiques propres à l'État, l'influence manifeste de grands évènements mondiaux ou régionaux et l'impact de nouveaux phénomènes de mondialisation et de déplacement des populations. Nous avons vu également que la présence ou l'absence de chacun de

---

S.R., ch. S-19.

[863] 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, précitée*, note 703, prévoit que le mandat des institutions, le public qu'elles desservent et leur emplacement peuvent influencer sur la participation effective.

[864] 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, *loc. cit.*, note 165, p. 204 et 205.

[865] *Les Propositions de Flensbourg* mentionnent expressément cette nécessité d'assurer une égalité d'accès à l'emploi dans la fonction publique. Voir *: Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 11. À titre d'exemple, notons le Canada qui prévoit ce genre de mesure (alinéa 39(1)a) de la *LLO, précitée*, note 703).

[866] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre I de la présent thèse ainsi que *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) de la présente thèse.

ces facteurs pour définir une situation minoritaire donnée avait un impact sur le niveau, le degré et la forme de participation qui seront octroyés à un groupe et donc sur le ou les mécanismes choisis pour assurer sa participation à la vie de l'État. Nous avons précisé qu'aucune norme ne pouvait cependant se dégager à cet égard compte tenu de la variété et de la complexité des situations minoritaires, mais que des *tendances* pourraient se dessiner à partir de la pratique des États sur les facteurs qui auront une *influence* importante dans le choix des solutions[867].

Les exemples de solutions intégratives que nous venons tout juste d'étudier nous permettent de constater quelques tendances, sans être exhaustives, sur au moins cinq facteurs qui ont une *influence certaine* dans le choix de ce type de solutions, à savoir : l'importance démographique d'un groupe en situation minoritaire au sein de l'État (***A***); le mode d'établissement géographique (***B***); le mode de vie (***C***); les liens historiques entre le groupe minoritaire et la majorité (***D***); et la force revendicatrice des minorités quant à leurs besoins et aspirations (***E***).

A) L'importance démographique d'un groupe en situation minoritaire au sein de l'État

En général, les solutions intégratives sont utilisées pour accorder une certaine participation à un groupe en situation minoritaire au sein des organes législatifs indépendamment de son importance démographique au sein de l'État. Ainsi, autant les « petites » minorités que les plus « grandes » pourraient bénéficier de ce genre de solutions. Toutefois, les types de privilèges directs et indirects qui seront accordés aux partis des minorités ou aux membres des minorités, peu importe l'existence ou non de parti politique, le seront en fonction notamment de leur importance démographique.

Ainsi, les solutions intégratives qui visent à accorder des privilèges en faveur de partis politiques de minorités, tels que la réduction des obligations en matière d'inscription pour qu'un parti puisse prendre part à une élection et la réduction des coûts d'enregistrement pour les partis représentant une minorité ou le financement privilégié de ces partis, sont utilisées lorsque les membres d'un groupe en situation minoritaire sont suffisamment nombreux pour former un parti politique ou, du moins, lorsqu'ils sont suffisamment nombreux dans une région donnée pour former un parti politique régional. Toutefois, d'autres facteurs sont également pris en compte pour accorder ce genre de privilèges, notamment celui de l'établissement géographique.

[867] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) de la présente thèse.

Par ailleurs, les solutions intégratives qui visent à accorder des privilèges en faveur des membres des minorités indépendamment de l'existence ou non de parti politique, par exemple, en réservant un nombre ou un pourcentage de sièges au sein des organes législatifs, sont envisagées peu importe que le groupe minoritaire représente un fort ou un faible pourcentage de la population. Le faible pourcentage du groupe minoritaire par rapport au reste de la population totale de l'État pourra cependant influencer l'adoption de règles supplémentaires spéciales quant au seuil minimum de votes nécessaires pour obtenir un siège. Dans tous les cas où les États envisagent de réserver des sièges pour des minorités, des facteurs autres que celui se rapportant à la démographie, sont cependant pris en compte, et plus particulièrement, le facteur du lien historique du groupe minoritaire par rapport au territoire où il vit ou par rapport au groupe majoritaire et celui de la force revendicatrice des minorités.

Enfin, il semble que les solutions intégratives qui visent à assurer une représentation au sein de l'administration publique ou de l'appareil judiciaire ont plus de chance d'être considérées dans les cas où le groupe est en nombre suffisamment important au plan national ou, du moins, au plan régional ou local. Dans ces deux derniers cas, la représentation sera plutôt régionale et locale. D'autres facteurs sont toutefois examinés, notamment celui de l'établissement géographique des minorités.

B) Le mode d'établissement géographique

Ce facteur est important pour le choix d'un système électoral. En effet, un système électoral basé sur la règle du scrutin majoritaire pourrait être avantageux pour les minorités qui se retrouvent géographiquement concentrées dans une ou quelques circonscriptions électorales. Par contre, un système électoral basé sur le scrutin proportionnel sera plus avantageux pour les minorités qui se retrouvent géographiquement dispersées sur le territoire de l'État. Ainsi, le mode d'établissement géographique d'une minorité influera clairement sur le choix de ce type de solution intégrative.

Nous avons vu que les règles qui visent à réduire les coûts d'enregistrement des partis de minorités ou qui visent à accorder un financement privilégié à ces partis étaient possibles lorsque les membres du groupe sont en nombre suffisant pour former un parti politique ou, du moins, lorsqu'ils sont en nombre suffisant pour former un parti politique régional. Dans ce dernier cas, le fait que le groupe minoritaire sera concentré géographiquement dans une région sera également déterminant.

Le facteur de l'établissement géographique des minorités exercera également une grande influence sur le choix de solutions intégratives en ce qui concerne les délimitations des circonscriptions électorales. En effet, lorsque des minorités se retrouvent concentrées dans une région, le découpage des circonscriptions électorales dans le cas d'un système électoral basé sur la règle du scrutin majoritaire pourrait en tenir compte afin de ne pas diluer les membres des minorités dans plusieurs circonscriptions et ainsi leur assurer une meilleure représentation. De même, lorsque des minorités sont concentrées dans une région, mais en nombre moins important, le choix d'une réduction de la taille d'une circonscription électorale pourrait être envisagé.

Enfin, la concentration géographique des minorités en nombre suffisant dans une région donnée pourrait justifier l'adoption de solutions intégratives visant à assurer une représentation régionale ou locale de ces minorités au sein de l'administration publique et de l'appareil judiciaire. Nous avons vu cependant que d'autres facteurs étaient considérés dans le choix de ce type de solution, tel que le facteur démographique.

C) Le mode de vie

Le mode de vie nomade d'une minorité pourrait influencer l'adoption de solution intégrative visant à réduire les obstacles à l'acquisition du droit de vote tels que l'exigence de résidence et ainsi permettre à ces minorités de prendre part à la vie politique de l'État.

D) Les liens historiques entre le groupe minoritaire et le territoire sur lequel il vit ou entre le groupe minoritaire et la majorité

Ce facteur est probablement celui qui a, jusqu'à maintenant, le plus influencé la pratique des États en ce qui concerne les minorités. En effet, les États semblent notamment faire une distinction entre certains groupes ayant des liens historiques forts, tels que les minorités nationales, les minorités autochtones et certaines minorités linguistiques ou culturelles et historiques, et les autres groupes qui n'ont aucun lien historique ou des liens plus récents, tels que les immigrants. C'est probablement, en partie, sur la base de cette pratique que Kymlicka établissait une distinction entre les groupes ethniques et les groupes nationaux pour n'accorder que des droits polyethniques aux immigrants. Toutefois, il faut apporter une nuance, la pratique démontre que les États ne tiennent pas compte uniquement du qualificatif d'« immigrants » pour octroyer des droits collectifs, mais

bien de divers facteurs qui influencent la situation minoritaire et, plus particulièrement des facteurs du lien historique et de l'importance demographique

Cela dit, on constate une plus grande ouverture à accorder des privilèges directs et indirects aux membres des minorités, peu importe l'existence ou non de parti politique, lorsque ces minorités entretiennent des liens historiques forts et depuis longtemps avec le groupe majoritaire. En ce qui a trait aux solutions intégratives, c'est plus particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de réserver un nombre ou un pourcentage de sièges au sein des organes législatifs. Mais l'augmentation du pourcentage démographique des immigrants dans des États donnés (qui peut bien souvent dépasser le pourcentage démographique d'autres groupes considérés comme « nationaux ») de même que les liens qui s'établissement de plus en plus entre ces groupes et les groupes majoritaires ou d'autres groupes nationaux minoritaires, en façonnant l'histoire contemporaine de l'État, pourraient éventuellement changer la donne.

Reste que pour l'instant, lorsque les liens sont plus récents, notamment lorsqu'il s'agit de groupes minoritaires issus de l'immigration, les États sont moins portés à assurer leur participation à l'aide de solutions intégratives. Certains États semblent cependant prêts à accorder des mesures que nous qualifions de « plus douces », telles que des mesures visant à réduire les obstacles à l'acquisition de la citoyenneté ou des mesures visant à assurer leur participation, non pas en tant que représentant, mais en tant qu'« observateur » au sein des organes législatifs locaux ou régionaux lorsqu'ils sont suffisamment nombreux et concentrés. Ainsi, outre le lien historique, le facteur démographique et celui de l'établissement géographique des minorités, qu'elles soient issues de l'immigration ou non, sont considérés pour ce type de solution.

E) La force revendicatrice des minorités quant à leurs besoins et aspirations

Ce facteur agit plus particulièrement sur le choix de solutions qui visent à réserver un nombre ou un pourcentage de sièges à une minorité au sein des organes législatifs. Il influence encore plus grandement l'octroi de pouvoirs décisionnels à des partis de minorités ou aux membres des minorités, peu importe l'existence ou non de parti, tel qu'un droit de *veto*, un droit de vote spécial sur certaines questions, un droit de suspension de certaines procédures législatives, un droit de recours judiciaire spécial, etc. En fait, il ressort de la pratique des États que seules les minorités, qui ont un fort sentiment d'appartenance et de solidarité et qui manifestent concrètement leurs revendications et leurs besoins à ce chapitre, peuvent espérer l'octroi de pouvoirs décisionnels

spéciaux. En l'absence de ce facteur, les États n'opteront pas, de leur plein gré, pour ce genre de solutions plus exceptionnelles. Ceci s'explique probablement par la crainte des États, que nous avons démontrée comme étant non justifiée[868], de perdre une partie de leur souveraineté ou de mettre en danger leur intégrité territoriale.

### *Sections II : Les solutions visant la participation des minorités en marge des institutions de l'État (solutions « autonomistes »[869])*

Certains États ont permis 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 (***Paragraphe 1***).

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 (***Paragraphe 2***) ou personnelle (***Paragraphe 3***). À l'aide des exemples examinés, il sera intéressant de relever, par la suite, quelques *tendances* sur les facteurs qui ont une *influence certaine* dans le choix de ces solutions autonomistes (***Paragraphe 4***).

Notons que nous avons préparé deux tableaux afin de faciliter la compréhension de l'analyse qui suit relativement aux solutions « autonomistes » pour assurer la participation des minorités. Le premier dresse et distingue les différentes solutions « autonomistes » possibles (**Annexe D** de la présente) et le second compare les différents exemples que nous avons examinés dans la présente thèse et qui correspondent à chacune de ces solutions autonomistes (**Annexe E** de la présente).

---

[868] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) d) de la présente thèse.
[869] Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 de la présente thèse.

*Paragraphe 1 : Les institutions minoritaires de dialogue*

La pratique des États nous démontre que plusieurs ont choisi de faire participer les minorités à la vie publique par la voie du dialogue et de la consultation. Plusieurs États 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, 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[870].

Pour que les minorités puissent s'administrer elles-mêmes par le biais de ces institutions, il nous semble nécessaire cependant qu'elles soient **composées de minorités et mises en place par elles**[871], 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[872]. Il est vrai que la mise en place de ces autres types d'institutions de consultation est encouragée par les instruments internationaux[873] 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.

---

[870] Le paragraphe 17 des *Propositions de Flensbourg, précitées*, note 528, envisagent même expressément l'utilité de ce type de solution pour les minorités immigrantes.

[871] 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].

[872] 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 514, 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 514, p. 76.

[873] Notamment par le *Document du Sommet Helsinki de la CSCE/OSCE de 1992, précité,* note 292, p. 404-411; ainsi que

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 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[874]. 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. À notre avis, la participation des minorités sera 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[875] ou le contraindre à consulter ces institutions concernant certaines questions spécifiques[876]. Dans le même ordre d'idée, nous pouvons penser qu'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.

---

les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 294, par. 12 et 13.

[874] 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 70 et *Charte européenne des langues régionales, précitée,* note 129, 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, op. cit.*, note 787, p. 4; ainsi QUE INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 21.

[875] 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 514, p. 79.

[876] C'est le cas, dans une certaine mesure, au Canada, alors que l'article 84 de la *Loi sur les langues officielles, précitée,* note 703, 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 785, p. 69. Pour d'autres exemples, voir également: T. HADDEN, *op. cit.*, note 711, p. 16 et 17; *Recommandations de Lund, op. cit..*, note 294, par. 12 et 13; *Propositions de Flensbourg, op. cit.*, note 528, par. 9, 12, 13 et 20 ; INSTITUT MAX-PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 21 et 22.;

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[877].

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 »[878] 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.

*Paragraphe 2 : 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 (**A**), soit par l'octroi d'une autonomie territoriale (**B**).

---

[877] Pour plus de détails, voir notamment : INSTITUT MAX PLANCK, *op. cit.*, note 514, p. 22.

[878] 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, *op. cit.*, note 573, p.18 à 23.

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

Le fédéralisme n'est pas un mode d'organisation politique qui a été conçu, au départ, pour assurer une protection ni une participation des minorités au sein d'un État[879] ***(a)***. Toutefois, il pourrait être un moyen de permettre à certaines minorités de participer, dans une plus ou moins grande mesure, à la « vie de l'État » ***(b)***.

*a) Les principales caractéristiques du fédéralisme*

Le fédéralisme est conçu comme « un système politique qui reconnaît constitutionnellement une division des pouvoirs entre un gouvernement central et plusieurs sous-unités de gouvernement territorialement définies : chaque niveau de gouvernement étant doté d'une autorité souveraine dans certains domaines »[880].

En fait, cette autorité souveraine peut correspondre à une autonomie législative, judiciaire ou administrative (exécutive) dans certains domaines spécifiques, tels que la propriété, le droit civil, l'éducation, la culture, etc. Nous pouvons ajouter également, qu'en général, ce système politique confère à ces sous-unités de gouvernement, en plus de leur autonomie sur les compétences qui leur sont propres, la possibilité de participer à la prise de décision au niveau central, souvent mais pas nécessairement, à travers une deuxième chambre désignée sous le nom de Chambre haute, Sénat ou autre[881].

---

[879] Nicolas Levrat indiquait d'ailleurs, à juste titre, à cet égard : «En effet, le fédéralisme moderne, né avec la Constitution des États-Unis d'Amérique, avait pour but de concilier une nécessaire union militaire entre les colonies du Nouveau-monde tout en permettant à chacune de ces colonies de préserver une part de l'autonomie politique qu'elle avait récemment acquise. Ainsi les États-Unis adoptent-ils des mécanismes d'organisation qui préservent les acquis des différents États constitutifs; le système ne prend pas pour autant en compte les intérêts propres des différentes communautés, nationales, linguistiques ou religieuses - ni bien entendu autochtones - qui étaient pourtant clairement identifiables en Amérique du Nord à l'époque. Il est cependant exact que par la suite, certains États se sont constitués sur un modèle fédéral pour tenir compte des intérêts d'un (ou de plusieurs) groupe(s) minoritaire(s); c'est ainsi le cas du Canada dont la Constitution de 1867 choisit le modèle fédéral pour tenir compte de la population francophone du Québec, de l'Inde qui en 1948 choisit une structure fédérale permettant aux différentes composantes de sa population de disposer au sein des États d'une importante mesure d'autonomie, ou encore de la Belgique qui, depuis la fin des années 60 a fait évoluer sa Constitution vers une forme fédérale, afin de tenir compte des revendications de groupes linguistiques «minoritaires». Cette tendance ne constitue cependant pas nécessairement la règle». Pour plus de détails, voir : N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 364, p. 235 et 236. En ce qui concerne le choix du fédéralisme plus particulièrement, au Canada, pour tenir compte des Canadiens français et anglais qui se distinguaient, en 1867, sur la base «de la religion, l'origine ethnique et la langue», voir notamment: D. KARMIS et A.-G. GAGNON, «Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: des itinéraires différents, une fragmentation similaire», *Revue Canadienne de Science Politique*, 1996, p. 435-468, plus particulièrement à la page 443.

[880] J.-R. RAVIOT, «Fédéralisme et gouvernement régional en Russie», *PolitiqueÉtrangère*, 1996, vol. 61, 803-812, p.803. Pour une étude comparative sur le fédéralisme et ses différents arrangements possibles, voir également: R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental relations, Kingston, 1996, 130 pages.

[881] B. DE WITTE, *loc. cit.*, note 268, p. 124.

En d'autres termes, dans une fédération, la Constitution n'accorde pas une autonomie ou des pouvoirs législatifs, judiciaires ou exécutifs dans des domaines spécifiques et une participation aux prises de décisions au niveau central à des minorités particulières, mais bien **à des populations rattachées à un territoire défini, indépendamment de l'origine ou des caractéristiques de ces populations**. En ce sens, le fédéralisme accorde clairement à ses différentes composantes une autonomie territoriale[882]. Il pourrait cependant arriver que ces territoires constitutifs de la fédération soient délimités pour tenir compte de certaines caractéristiques d'un ou de plusieurs groupes minoritaires[883]. Dans ces cas, cela ne voudra pas nécessairement dire toutefois que le groupe minoritaire sera majoritaire sur l'un ou plusieurs de ces territoires constitutifs de la fédération[884].

Ce territoire défini est considéré comme une « entité fédérée de la fédération », laquelle peut être désignée sous différentes appellations suivant les États, à savoir : provinces[885], cantons[886], sujets de la fédération[887], républiques[888], länders[889], états[890], communautés[891], régions[892] ou autres.

---

[882] Même en Belgique où les Communautés, l'une des deux différentes composantes de la fédération (l'autre étant les Régions), sont considérées de type plus personnel, l'autonomie s'exerce nécessairement de façon territoriale. Pour plus de détails, voir: *Infra*, Partie II, Chapitre 1, Section II, paragraphe 2 B a) et C) b) de la présente thèse.

[883] **L'Éthiopie** est un exemple de ce type de fédération à base ethnique, alors que le préambule de la *Constitution éthiopienne de 1993* reconnaît l'Éthiopie ni plus ni moins comme une Nation des nations en parlant de «Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia» et que le par. 46(2) précise que «States (of the Federation) shall not delimited on the basis of the settlement patterns, language, identity and consent of the poples concerned». Voir : *Constitution éthiopienne de 1993*, texte en anglais en ligne: [http://www.ethiopar.net/English/cnstiotn/consttn.htm]. Pour plus de détails, voir notamment : R. NAHUM, «Ethiopia: Constitution for Nations of Nations», *The Review of International Commission of Jurists*, Juin 1998, n° 60, p. 91-101 ainsi que J.-R. RAVIOT, *loc. cit.*, note 880. **L'Inde** peut également être classée dans cette catégorie depuis 1950, alors que la nouvelle *Constitution* d'alors est venue modifier les limites territoriales des entités fédérées qui avaient été adoptées en 1947 et calquées sur les divisions arbitraires de l'ancien régime. La *Constitution* de 1950 créa une fédération «linguistique» car les limites territoriales de chaque État membre correspondent à des aires linguistiques, bien que chaque territoire abrite, bien souvent, plus d'une communauté linguistique. En fait, le multilinguisme est plutôt la règle dans chaque entité fédérée puisque ce pays compte plus de 1 600 langues, dont 398 sont répertoriées, et que la *Constitution* reconnaît deux langues officielles (hindi et anglais), 18 langues constitutionnelles et permet aux États membres d'adopter leurs propres langues officielles et certaines langues officielles pour les districts ou municipalités (on dénombre au moins 33 langues officielles dans les entités fédérées qui ne sont pas des langues constitutionnelles ou des langues officielles de l'État). Pour plus de détails, voir notamment: J. LECLERC, «L'Inde» *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Par opposition, on peut au moins affirmer que les territoires constitutifs des fédérations suivantes n'ont pas été délimités en fonction des caractéristiques de certains groupes, à savoir : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, les États-Unis, le Mexique et le Venezuela.

[884] À titre d'exemple, la Russie peut être considérée comme une fédération dont les limites territoriales des entités fédérées tiennent compte des caractéristiques de certains groupes. En effet, la «nationalité» constitue le principe essentiel de l'ordre administratif qui régit la Fédération russe. Sur 128 nationalités ou groupes ethniques recensés en 1989 sur le territoire de la Russie, 32 sont «titulaires» d'un territoire correspondant à une entité fédérée. Toutefois, ces «nationalités» ne sont pas toujours majoritaires sur ces territoires. En effet, les nationalités titulaires sont souvent surpassées en nombre par les habitants d'origine russe. Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «La Russie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, p. 6 à 9.

[885] Comme au Canada ou en Afrique du Sud.

[886] Comme en Suisse.

[887] Comme en Russie où la *Constitution de 1993(précitée,* note 60) parle de «sub'ekt Federatsii» dont la traduction littérale est «sujets de la Fédération». Il importe de préciser toutefois qu'il existe plusieurs types de sujets de la Fédération en Russie. En fait, au terme de l'art. 65 de la *Constitution de 1993*, il y a 89 sujets, soit : 54 territoires et régions, deux villes d'importance fédérale, 21 Républiques nationales, une région autonome et 10 districts autonomes. Pour plus de

En général, les pouvoirs des entités fédérées sont partagés entre elles de façon égale, c'est-à-dire que toutes les entités ont **le même statut** et possèdent **des pouvoirs identiques** qui peuvent, bien sûr, être exercés différemment par ces différentes entités fédérées[893]. Toutefois, rien n'empêche la mise en place d'une certaine **asymétrie** dans une structure fédérale. Dans ces cas, une entité fédérée peut se voir reconnaître par l'État central une plus grande autonomie ou des pouvoirs différents par rapport aux autres entités fédérées de la Fédération.

À titre d'exemple, la **Russie** a choisi une telle option en créant six types d'entités fédérales, à savoir les Républiques, les kraïs (territoires), les oblasts (régions), les okrougs (districts autonomes), un oblat autonome (région autonome) et les villes d'importance fédérale (Moscou et St-Petersbourg)[894]. Toutes ces entités fédérées disposent de **statuts différents** et, bien que la *Constitution russe* annonce que ces entités sont des « sujets égaux en droits de la fédération »[895], elles bénéficient, en fait et en droit, de **pouvoirs souverains plus ou moins étendus selon leur statut**. Ainsi, seules les Républiques peuvent adopter leur Constitution et la modifier librement[896]. Elles peuvent également établir librement leurs langues officielles, tout en conservant le russe dans les organes du pouvoir de l'État fédéré, ainsi que leur propre citoyenneté et emblème national[897]. Les régions, districts et territoires élaborent, quant à eux, des «statuts», mais ils doivent recevoir l'accord de la Fédération de Russie pour les amender et ne peuvent pas établir librement leurs langues officielles, leur propre citoyenneté et leur emblème national[898]. Enfin, les villes d'importance fédérale ne peuvent élaborer, elles-mêmes, leur propre statut puisque celui-ci est plutôt prévu par une loi fédérale[899].

---

détails à ce sujet, voir: J.-R. RAVIOT, *loc. cit.*, note 880, ou encore V. KARTASHKIN et A.Kh. ABASHIDZE, *Étude sur les approches en matière d'autonomie appliquées dans la Fédération de Russie*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.3, p. 3 et 4.

[888] Comme en Russie où les Républiques sont un type de sujet de la Fédération.

[889] Comme en Allemagne.

[890] Comme aux États-Unis, au Nigeria ou en Inde.

[891] Comme en Belgique où l'une des deux sortes d'entités fédérées est désignée comme «Communauté».

[892] Comme en Belgique où l'une des deux sortes d'entités fédérées est désignée comme «Région».

[893] Nous pouvons mentionner, à titre d'exemple de fédérations que nous considérons de type égal, car prévoyant pour les entités fédérées un statut égal et des pouvoirs identiques : le Canada, l'Éthiopie, l'Allemagne ou encore la Suisse. Dans tous ces cas, les entités fédérées ont cependant utilisé leurs pouvoirs de façon quelque peu différente, ce qui donne comme résultat, une certaine asymétrie dans les faits.

[894] Paragraphe 5(1) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

[895] Paragraphes 5(1) et 5(4) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

[896] Paragraphe 5(2) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

[897] Paragraphe 68(2) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

[898] Paragraphes 5(2) et 66(3) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

[899] Paragraphe 5(2) de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

Mis à part ces distinctions, la *Constitution russe* prévoit la quasi-égalité entre les différentes entités fédérées relativement à la répartition des compétences législatives[900]. Toutefois, cette égalité est quelque peu altérée par l'article 72 de la *Constitution* qui énumère une liste de « problèmes relevant de la compétence conjointe de la Fédération et des sujets de la Fédération ». Cette liste couvre un éventail très large de domaines et implique la négociation d'accords bilatéraux entre le pouvoir fédéral et chacune des entités fédérées[901]. Ainsi, les diverses entités fédérées « bénéficient, par le biais d'accords bilatéraux avec le pouvoir central, d'un traitement différencié en fonction de leur statut et, surtout, en fonction de leur capacité de « marchandage » plus ou moins importante vis-à-vis de Moscou »[902], surtout en regard des affaires qui concernent les droits de propriété (ressources naturelles et entreprises) et les questions budgétaires[903]. En fait, chaque accord bilatéral est unique et conduit à l'instauration d'un partage des compétences très différent selon les domaines et conduit nécessairement à un fédéralisme asymétrique.

Un autre exemple illustre l'aménagement d'un fédéralisme que l'on peut considérer asymétrique. Il s'agit de la **Belgique**[904]. Celle-ci a opté pour un tel aménagement en créant les deux asymétries suivantes :

- *La première asymétrie découle de la création de deux types d'entités fédérées (les Régions et les Communautés) qui ont des statuts différents et qui possèdent des compétences différentes qu'elles exercent sur des territoires qui se recoupent.*
- *La deuxième asymétrie découle de la création de trois entités fédérées semblables (les Communautés) qui n'ont pas nécessairement les mêmes compétences.*

En ce qui concerne la *première asymétrie du fédéralisme belge,* notons que la Belgique comporte **trois Régions économiques autonomes** (la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne[905]) qui ont des compétences régionales qu'elles exercent sur le territoire de leur Région. Ces compétences visent l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la

---

[900] Article 71 de la *Constitution russe de 1993* pour les compétences exclusives de la Fédération de Russie, article 76 de la *Constitution russe de 1993* pour les compétences exclusives des sujets de la Fédération et article 72 pour les compétences conjointes. Il est à noter qu'il revient également aux sujets de la Fédération de mettre en œuvre les législations fédérales que celles-ci aient été adoptées dans le cadre de sa compétence exclusive ou sa compétence conjointe. *Constitution russe de 1993, précitée,* note 60.

[901] Le paragraphe 66(4) de la *Constitution russe de 1993, précitée,* note 60 prévoit d'ailleurs ce genre d'accord.

[902] J.-R. RAVIOT, *loc.cit,* note 880, p. 804.

[903] Pour plus de détails à ce sujet, voir : *Id.,* p. 806 à 808.

[904] Pour plus de détails à propos de l'organisation fédérale de la Belgique, voir notamment : P. DE BRUYCKER, et al., *loc. cit.,* note 165.

[905] Article 3 de la *Constitution belge* de 1994, *précitée,* note 55.

protection de l'environnement, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, la politique de l'eau, de l'énergie (distribution du gaz et de l'électricité), la politique agricole, l'emploi, les travaux publics et le transport en commun (sauf le train), la politique économique (sauf les compétences de l'État central), le commerce extérieur, la tutelle, le financement et l'organisation des provinces et des communes, l'aide aux pays sous-développés[906].

La Belgique comporte également **trois Communautés** (la Communauté flamande, la Communauté francophone et la Communauté germanophone[907]) qui possèdent des compétences communautaires, lesquelles concernent l'emploi des langues dans l'administration, l'enseignement et le secteur privé (sauf pour la Communauté germanophone qui n'a compétence que sur l'emploi des langues dans l'enseignement), la culture, l'enseignement, la coopération (intercommunautaire et internationale), la recherche scientifique, les finances et les matières personnalisables (santé, famille, aide sociale, handicapés, jeunesse)[908]. Notons que les Communautés exercent ces compétences communautaires dans leur région linguistique (et non sur le territoire de l'entité fédérée désignée comme étant une « Région »). En fait, le pays est divisé en quatre régions linguistiques suivant l'article 4 de la *Constitution belge* : flamande, francophone, germanophone et bilingue. Ces régions linguistiques sont des subdivisions territoriales sans personnalité juridique et ne correspondent donc pas aux entités fédérées désignées comme étant des « Régions »[909].

Ainsi, la *Communauté flamande* possède des compétences communautaires sur la région linguistique flamande et sur la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard d'institutions exclusivement flamandes; 2) la *Communauté francophone* possède des compétences communautaires sur la région linguistique francophone et sur la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard d'institutions

---

[906] Ces compétences régionales ne sont pas spécifiquement écrites dans la *Constitution*, mais dans des décrets qui ont force de loi et auxquels réfèrent les articles 4, 128 et 130 de la *Constitution belge, précitée*, note 55. Il s'agit de la *Loi spéciale de reforme institutionnelle* du 8 août 1980 pour les Régions wallonne et flamande (*Loi n° 1980-08-08/02*) et de la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises* du 12 janvier 1989 pour la Région de Bruxelles-Capitale (*Loi 1989-01-12/30*), les textes de ces deux lois se retrouvent en français en ligne: [http://www.just.fgov.be/index_fr.htm].

[907] Article 2 de la *Constitution belge* de 1994, *précitée*, note 55.

[908] Articles 127, 128, 129 et 130 de la *Constitution belge* de 1994, *précitée*, note 55. L'article 30 précise, quant à lui, que l'emploi des langues ne peut être réglé que par la loi et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.

[909] Notons que les subdivisions linguistiques n'affectent pas en soi les compétences des Régions. En effet, les compétences des Régions s'appliquent à leur territoire qui n'est pas nécessairement celui de la subdivision linguistique. À titre d'exemple, la Région wallonne englobe la région linguistique francophone et la région linguistique germanophone. Toutefois, on note qu'elle est constituée principalement de représentants de la communauté francophone. Ainsi, la Région wallonne exerce des compétences régionales beaucoup plus pour les francophones que pour les germanophones. Par contre, les subdivisions linguistiques ont un impact sur les compétences des Communautés en raison du principe de territorialité puisque les Communautés ont des compétences uniquement sur les régions linguistiques les concernant. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : P. DE BRUYCKER et al., *loc. cit.*, note 165, p. 190 à 195 ainsi que J. LECLERC, «La Belgique», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 et N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 364.

exclusivement francophones; et 3) la *Communauté allemande* possède des compétences communautaires sur la région linguistique allemande.

En ce qui concerne la *deuxième asymétrie du fédéralisme belge,* notons que la *Communauté flamande* s'est fusionnée à la *Région flamande* pour ne former qu'une *Communauté flamande* (avec un seul Parlement plutôt que deux). Ainsi, cette nouvelle *Communauté flamande* possède, en plus de ses compétences communautaires sur la région linguistique les concernant, des compétences régionales sur le territoire de la *Région flamande*. En conséquence, cette *Communauté flamande* n'a pas les mêmes pouvoirs, en fait, que les deux autres *Communautés « francophone » et « germanophone »*, qui ne bénéficient que de compétences communautaires.

De même, la *Communauté germanophone* bénéficie d'une compétence en matière d'emploi de la langue limitée à l'enseignement, alors que les deux autres Communautés ont une compétence plus large à cet égard (emploi de la langue dans l'administration, l'enseignement et le secteur privé[910]).

Toute cette organisation fait en sorte que le partage des compétences, fort complexe en Belgique, n'est pas égal entre les différentes entités fédérées. C'est pourquoi nous pouvons conclure que nous sommes en présence d'une fédération de type « asymétrique ».

Nous pourrions également citer l'exemple de **l'Espagne** (qui est considérée par certains comme une fédération compte tenu de ses traits constitutifs bien qu'elle ne soit pas qualifiée de telle[911]) pour illustrer une asymétrie. Bien que les 17 sous-unités de l'Espagne (les « Comunidades Autonomas » ou, en français, « Communautés autonomes » ou « Régions autonomes »), aient, en principe, le même statut, qu'elles puissent assumer un même pouvoir autonome sur les mêmes sujets de compétence et qu'elles possèdent la même structure institutionnelle[912], la *Constitution* laisse place éventuellement à l'asymétrie. En effet, cette dernière prévoit la possibilité de modifier la distribution des compétences de deux façons : 1) l'État central peut adopter une loi pour modifier

---

[910] Article 129 (pour la communauté française et flamande) et article 130 (pour la communauté germanophone) de la *Constitution belge* de 1994, *précitée*, note 55.

[911] En effet, d'une part, l'article 2 de la *Constitution espagnole* de 1978 semble décrire l'Espagne comme un État fédéral en précisant que : «La Constitution repose sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui en font partie, et la solidarité entre elles toutes» (Traduction). D'autre part, cette même *Constitution* met en place une structure de l'État qui s'apparente à une fédération avec ses communautés autonomes. Voir plus particulièrement le titre VIII de la *Constitution espagnole de 1978*, texte en anglais en ligne: [http://www.senado.es/constitu_i/index/html].

[912] Articles 148 et 152 de la *Constitution espagnole* de 1978, *précitée*, note 911.

le statut d'autonomie d'une Région autonome en vue d'accroître ses compétences[913]; et 2) l'État central peut, en vertu du paragraphe 150(2) de la *Constitution*, déléguer aux Régions une ou plusieurs compétences qui lui sont exclusives d'après l'article 149 de la *Constitution*.

Comme on peut le constater par ces exemples (la Russie, la Belgique et l'Espagne), il n'existe pas un seul type de fédéralisme. Au contraire, on peut même affirmer qu'aucune fédération n'est organisée exactement de la même façon[914]. En plus de la **distinction** illustrée plus tôt relativement au **statut** et aux **compétences** des différentes entités fédérées dans le cadre de fédérations de type « égal » ou de type « asymétrique », des distinctions d'autres ordres peuvent être notées entre les différentes fédérations.

En effet, les compétences exclusives que conserve le pouvoir central, celles accordées aux entités fédérées et celles désignées comme étant communes ou partagées d'une façon ou d'une autre entre les deux ordres de gouvernement, ne concernent **pas toujours les mêmes sujets** selon les États. Par exemple, le sujet de la langue n'est pas toujours réparti de la même façon d'une fédération à l'autre. Ainsi, la compétence législative dans le domaine de la langue est partagée entre les entités fédérées et le pouvoir fédéral au Canada, en Belgique et en Inde, alors qu'elle relève des entités fédérées en Suisse et qu'elle pourrait relever de l'État fédéral central ailleurs.

De même, **l'aménagement des responsabilités communes** à la fédération et aux entités fédérées et leurs interrelations ne sont pas toujours régies de la même façon. À titre d'exemple, plusieurs méthodes peuvent être prévues dans la Constitution pour déterminer la façon de partager les responsabilités communes : en octroyant le pouvoir de légiférer sur un sujet particulier à l'un des deux niveaux de gouvernement, alors que le pouvoir de mettre en œuvre les législations est accordé à l'autre[915]; en octroyant le pouvoir de légiférer des législations de base sur un sujet particulier à l'un des deux niveaux de gouvernement, alors que le pouvoir d'adopter des lois pour développer les législations de base est accordé à l'autre[916]; en prévoyant que certains sujets faisant l'objet de pouvoirs communs soient sujets à une prépondérance fédérale ou à une prépondérance en

---

[913] Article 142, paragraphe 147(3) et paragraphe 148(2) de la *Constitution espagnole de 1978, précitée*, note 911.
[914] Toutes ces fédérations sont, en effet, bien différentes : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, le Canada, les États-Unis d'Amérique, l'Éthiopie, l'Inde, la Malaisie, le Mexique, le Nigeria, la Russie, la Suisse, etc.
[915] Comme le permet les alinéas 149(1) vi), xix), xxiii), xxvii), et xxviii) et le paragraphe 149(2) de la *Constitution espagnole* de 1978, *précitée*, note 911.
[916] Comme le prévoit notamment les alinéas 149(1) xvii), xviii), xxiii), xxxv), xxvii) et xxx) de la *Constitution espagnole* de 1978, *précitée*, note 911.

faveur des entités fédérées[917], etc. Enfin, d'autres méthodes peuvent être développées par la jurisprudence ou la pratique des États pour départager les compétences communes.

**Le mécanisme de règlement des conflits en matière de partage des compétences** peut également être différent selon les fédérations. Si plusieurs États ont opté pour la mise en place de recours devant une Cour constitutionnelle, d'autres ont opté pour un recours d'ordre plus politique. C'est le cas notamment en **Éthiopie** où c'est la Deuxième Chambre (la « House of Federation ») qui traite et décide de ces questions sur recommandation d'un Conseil spécial composé d'experts légaux et présidé par le juge en chef de la Cour suprême fédérale (le « Council of Constitutional Inquiry »)[918].

Par ailleurs, certaines constitutions peuvent envisager des **modalités pour créer ou faire disparaître certaines entités fédérées**, alors que d'autres ne prévoient rien à ce sujet[919]. Certaines encore peuvent autoriser ou non et régir ou non les **procédures de l'autodétermination ou de la sécession** des entités fédérées[920].

---

[917] Comme le prévoit les articles 94A et 95 de la *Constitution canadienne* (prépondérance fédérale en matière d'agriculture et d'immigration et prépondérance provinciale en matière de prestation additionnelles et de pensions de vieillesse), *précitée*, note 164.

[918] En vertu du paragraphe 62(1) et de l'article 83 de la *Constitution éthiopienne* de 1994, c'est la «House of Federation» qui décide des questions d'interprétation de la *Constitution*. C'est aussi elle qui décide des questions reliées à l'autodétermination ou la sécession d'une entité fédérée suivant les conditions prévues à l'article 47 de la Constitution de 1994. *Constitution éthiopienne* de 1994, *précitée*, note 883. Pour plus de détails, voir également: R. NAHUM, *loc. cit.*, note 883, p. 98 et 99; ainsi que : B.H. SELASSIE, «Self-Determination in Principle and Practice: The Ethiopian-Eritrean Experience», *Columbia Human Rights Law Review*, 1997, 91-142, p. 25 à 128.

[919] Par exemple, bien qu'il a été possible en **Suisse** de créer un nouveau canton (le canton du Juras) après l'établissement de la Fédération, la *Constitution suisse* ne prévoyait rien à cet égard. Pour plus de détails, voir : N. LEVRAT, *loc.cit*, note 364, p. 242 et 243. D'un autre côté, la *Constitution du **Nigeria*** prévoit la possibilité de créer de nouvelles entités fédérées. Cette disposition a d'ailleurs été utilisée largement. D'ailleurs, certains prétendent qu'elle a été trop utilisée et que la fédération nigérienne a résulté en un échec, car «le nombre des États ne peut pas croître indéfiniment». Pour plus de détails, voir : O.-M. LALAYE, *loc. cit.*, note 144. L'article 3 de la *Constitution **indienne**, précitée*, note 120 permet également la formation éventuelle de nouveaux États fédérés, la modification de territoires ou de frontières. Dans un autre ordre d'idée, au **Canada**, la *Loi constitutionnelle de 1871*, 34-35 Victoria, c.28 (R.-U) prévoit également le pouvoir du fédéral de créer de nouvelles provinces et territoires ainsi que les modalités pour ce faire. Ce dernier a d'ailleurs utilisé avec succès ce pouvoir en 1999 pour créer le nouveau territoire du Nunavut. Voir : *Supra*, partie III, Chapitre 1, Section II, paragraphe 2 B), a), i) 1- de la présente thèse.

[920] Par exemple, les articles 8 et 39 de la *Constitution éthiopienne de 1994, précitée*, note 883 prévoient le droit à l'autodétermination et à la sécession des entités fédérées et l'article 47 prévoit la procédure applicable au cas où une entité fédérée voudrait exercer ce droit. De même, l'article 235 de la *Constitution de l'Afrique du Sud de 1996 (précitée,* note 55*)* prévoit le droit à l'autodétermination des entités fédérées, bien que la portée interne ou externe de cette mesure ne soit pas tout à fait claire et que les procédures pour y arriver ne soient pas aussi précises que celles prévues dans la *Constitution éthiopienne*. Pour plus de détails sur la Constitution sud-africaine, voir notamment: J. DUGARD, «International Law and the South Afriacan Constitution», *Journal Européen de droit international*, 1997, p. 77-92; M. SINJELA, «The Process of Democratization in South Africa and the Protection of Human Rights under the new South African Constitution», *Annuaire Africain de droit international*, 1995, p. 175-190 ainsi que M. SINJELA, «Constitutionalism in Africa: Emerging Trends», *The review of International Commission of Jurists*, Juin 1998, n° 60, p. 23-28. Il semble toutefois que ce genre de dispositions dans une Constitution soit exceptionnel puisque la plupart des Constitutions des fédérations ne prévoient aucunement ce droit. Cela ne veut toutefois pas dire qu'une autodétermination ou qu'une sécession (notamment négociée) ne soit pas possible à certaines conditions dans ces fédérations. Mentionnons

D'autres distinctions pourraient être citées ici, mais ce qu'il importe de retenir, c'est que la structure fédérale permet une certaine souplesse dans son organisation. Nous pouvons cependant dégager **au moins trois caractéristiques communes à tous les États fédéraux**, à savoir : 1) un partage des pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs entre les entités fédérées et le pouvoir central[921]; 2) une autonomie législative, exécutive et/ou judiciaire des entités fédérées dans certaines sphères exclusives; et 3) une participation plus ou moins grande des entités fédérées au pouvoir central. Certains aspects de ces trois caractéristiques sont susceptibles de jouer un rôle utile et spécifique pour assurer la participation des minorités à toutes les facettes de la vie en société, et notamment à la vie publique de l'État.

*b) L'utilité possible de l'aménagement fédéral pour assurer une certaine participation des minorités*

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.** Nous avons d'ailleurs constaté de la pratique des États que certains, 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[922].

Comme le précise à juste titre Nicolas Levrat : « [leur] concentration leur permettra de représenter une majorité, ou a tout le moins une minorité significative, au sein d'une entité fédérée. De la sorte, les intérêts des minorités seront, dans les domaines dans lesquels l'entité fédérée dispose d'une compétence propre, pris en considération conformément aux priorités exprimées démocratiquement par les individus membres de la minorité »[923].

---

simplement, à titre d'exemple, la décision de la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi concernant la sécession du Québec, précité,* note 521 qui établit quelques pistes et conditions à une telle éventualité basées sur des règles non écrites de la *Constitution*. Pour plus de détails voir: *Supra*, note 521 de la présente thèse.

[921] Comme nous l'avons vu plus tôt, ce partage des compétences pourrait cependant être différent d'un État à l'autre. Ainsi, celui-ci pourrait être prévu de façon égale ou asymétrique, il pourrait ne pas concerner nécessairement les mêmes sujets selon les États et il pourrait prévoir différentes modalités pour le partage des responsabilités communes selon les États.

[922] 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 que nous étudierons plus en détails dans les pages qui suivent à titre d'exemples.

[923] N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 364, p. 239 et 240.

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 (*i*), de participation des entités fédérées au niveau central (*ii*) ou de partage de compétences communes (*iii*), **qui peuvent, dans ces cas de concentrations géographiques, jouer un rôle utile et spécifique pour assurer une certaine participation des minorités.**

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 » (*iv*). Les États devront d'autant plus chercher d'autres solutions s'il se présente sur leur territoire, non seulement des minorités concentrées géographiquement, mais également des minorités dispersées puisque les mécanismes propres au fédéralisme ne pourront aucunement être utiles à ces dernières pour leur assurer une participation effective.

(i) L'autonomie des entités fédérés sur certaines sphères spécifiques

Comme il a été mentionné précédemment, l'octroi d'une certaine autonomie législative, judiciaire et/ou exécutive à des entités fédérées dans certains domaines spécifiques constitue une caractéristique commune à tous les États fédéraux. Cette autonomie permet aux populations rattachées au territoire de ces entités fédérées de s'administrer ou de se gérer elles-mêmes dans ces domaines spécifiques.

À première vue, ce mécanisme fédéral apparaît tout à fait adéquat pour assurer aux minorités (concentrées et majoritaires sur le territoire d'une entité fédérée) une participation à la « vie de l'État ». Certains exemples, tirés de la pratique des États, confirment que cela peut effectivement être le cas dans une certaine mesure. Toutefois, d'autres exemples nous démontrent plutôt que ce mécanisme fédéral ne sera pas utile aux minorités, car cette participation pourrait être illusoire dans le cadre spécifique mis en place par l'État ou limitée de différentes façons.

En **Belgique**[924], ce mécanisme d'autonomie des entités fédérées semble utile, dans une certaine mesure, à trois entités fédérées composées de groupes linguistiques : la Communauté francophone, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. En effet, certains pouvoirs accordés exclusivement aux Communautés concernent des sujets qui intéressent chacun de ces groupes ou qui ont un impact sur leur identité. Bien sûr, certains pourraient prétendre que la liste des sujets de compétences exclusives n'est pas assez longue et que d'autres sujets auraient dû s'y trouver. C'est en ce sens que nous affirmons que ce mécanise répond « dans une certaine mesure » aux besoins des groupes.

Cela dit, nous pouvons affirmer qu'à l'égard des compétences prévues, les entités fédérées bénéficient d'une autonomie non seulement symbolique, mais efficace puisque toutes les Communautés ont un véritable pouvoir législatif étant donné qu'elles peuvent adopter des décrets en vertu des articles 127 et 128 de la *Constitution* applicables dans les régions linguistiques sur lesquelles les Communautés ont compétence. Enfin, elles bénéficient d'une certaine autonomie financière puisque le pouvoir central a des obligations à leur égard en matière de financement (articles 175 et 176 de la *Constitution*) et qu'elles sont libres de décider de la façon dont elles disposeront de ce financement.

De même, au **Canada**, ce mécanisme semble utile, dans une certaine mesure, à la population qui vit majoritairement dans deux entités fédérées, tout en étant minoritaire à l'échelle du pays, soit la communauté francophone de la province du Québec et la communauté autochtone (ou inuit) du nouveau territoire du Nunavut.

En effet, certains pouvoirs exclusifs accordés par la *Constitution* aux provinces concernent des sujets qui intéressent la majorité de la communauté qui vit au Québec (la communauté francophone) ou qui ont un impact sur son identité[925]. Les provinces ont également une autonomie véritable, et non seulement symbolique, dans le cadre de leurs compétences législatives, exécutives, judiciaires et financières. Notons qu'en vertu de cette autonomie, la province du Québec a même pu conserver un système juridique (droit civil) différent des autres provinces (common law).

---

[924] Pour plus de détails sur la structure institutionnelle en Belgique, voir notamment : DE BRUYCKER et al , *loc. cit.*, note 165.

[925] Notamment la propriété et les droits civils dans la province, l'administration de la justice dans la province, la taxation directe dans les limites de la province, les matières de nature locale ou privée, etc. Pour plus de précisions, voir l'article

Toujours au Canada, ce mécanisme d'autonomie des entités fédérées semble également utile, depuis peu, à la communauté autochtone qui forme la majorité du nouveau territoire du **Nunavut**[926]. Bien que le statut constitutionnel des trois territoires du Canada ne soit pas tout à fait clair[927] (n'étant pas assimilés et ne possédant pas le même statut que les provinces et n'étant pas véritablement assimilés non plus à des institutions fédérales, mais à des institutions du Parlement du Canada), il reste que leurs lois constitutives respectives leur accordent une large autonomie administrative et financière et un certain pouvoir en matière législative[928].

Ces pouvoirs sont exercés par des assemblés et des gouvernements territoriaux. En fait, les assemblées territoriales peuvent légiférer, par l'adoption d'ordonnances, sur des sujets identiques aux sujets de compétences provinciales[929], mais ces ordonnances doivent être transmises aux deux Chambres du Parlement canadien et au Gouverneur en conseil qui peuvent, en théorie, les désavouer. Comme les autochtones sont largement majoritaires au Nunavut, ils pourront

---

92 de la *Loi constitutionnelle de 1867 du Canada, précitée*, note 164.

[926] En effet, avant 1999, le Canada comportait deux territoires : les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Toutefois, à la suite de *l'Accord sur les revendication territoriales du Nunavut* conclu en 1993, les Territoires du Nord-Ouest ont été démembrés pour former deux territoires: les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. La caractéristique du Nunavut est qu'il est composé d'une population formée à majorité d'autochtones dont la langue maternelle est principalement l'inuktitut. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c.28, le 1er avril 1999, le Nunavut est devenu officiellement un territoire du Canada et exerce ses pouvoirs par l'entremise d'une assemblée et d'un gouvernement territorial.

[927] Une saga judiciaire concernant les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O) au Canada, qui a débutée en janvier 2000, met notamment en lumière cette difficulté de déterminer exactement le statut des territoires. En effet, une action en justice qui avait été engagée devant la Cour fédérale du Canada visait notamment à obtenir des déclarations portant que le gouvernement fédéral ne remplit pas ses obligations linguistiques aux T.N.-O. en ne s'assurant pas que ceux-ci respectent les articles 16 à 20 de la *Charte canadienne* (lesquels confèrent des obligations linguistiques aux institutions du Parlement et du gouvernement du Canada), *précitée*, note 164 et la *Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest*, précitée, note 792. Cette affaire a fait l'objet de moyens préliminaires devant la Cour fédérale, puis devant la Cour d'appel fédérale, mettant en doute la compétence de la Cour fédérale pour entendre cette affaire. Dans le cadre de ce moyen préliminaire, la Cour fédérale d'appel a dû examiner indirectement le statut des T.N-O. et, avant de conclure que la tribune judiciaire qui convenait à la détermination des points en litige était la Cour suprême des T.N.-O, elle a précisé «qu'il serait incongru de ne pas tenir compte de la mise en œuvre d'un gouvernement responsable aux T.N.-O.» et «(...) de faire de la Cour fédérale dans les T.N.-O. une sorte d'instrument de tutelle judiciaire fédérale à l'égard des actions de nature locale dans les T.N.-O., alors que les tutelles exécutives et législatives fédérales sont à toutes fins utiles disparues» (*Fédération franco-ténoise* c. *Canada*, (2000) 1 C.F. 241 et *Fédération franco-ténoise* c. *Canada* (2000) 3 C.F. (appel) 641). Une action a par la suite été entreprise devant la Cour suprême des T.N.-O. et, de façon interlocutoire, les demandeurs ont demandé à la Cour de trancher sur un certain nombre de questions juridiques avant de se prononcer sur le fond du litige. Parmi ces questions juridiques figuraient le statut juridique des T.N.-O. et de ses institutions (c'est-à-dire leur caractère distinctif par rapport à celles du niveau fédéral) et l'applicabilité des articles 16 à 20 de la *Charte* (*précitée*, note 164) à celles-ci. La Cour a refusé de se prononcer en l'absence de preuves et de faits. Elle a fait remarquer qu'une appréciation complète de la situation constitutionnelle des T.N.-O. obligeait à comprendre l'étendue pratique et le sens des lettres d'instructions émanant du ministre des Affaires indiennes et du Nord et qu'il faudrait obtenir d'autres preuves sur les circonstances entourant l'adoption des lois fédérales et territoriales concernant les langues officielles. Elle a ainsi conclu que ces questions juridiques seraient mieux tranchées dans le contexte de l'action au fond (*Fédération franco-ténoise et al.* c. *P.G. du Canada, P.G. des T.N.-O. et al.*, décision de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, 8 novembre 2002, dossier n° 5-0001-CV-2001000345). Cette affaire est aujourd'hui toujours pendante devant la Cour suprême des T.N.-O. et le jugement dans cette affaire sera sûrement intéressant en ce qui concerne le statut des territoires.

[928] *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, c. N-27 (articles 16 à 23); *Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, ch. 7 (articles 18 à 27) et *Loi sur le Nunavut, précitée*, note 926 (articles 12 à 30).

[929] Art. 23 de la *Loi sur le Nunavut, précitée*, note 926 et art. 17 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, précitée*, note

vraisemblablement participer, dans une certaine mesure, par le biais des organes territoriaux, à plusieurs facettes de la « vie de l'État ».

Par ailleurs, il est intéressant de noter que, dans le cadre de l'aménagement de cette autonomie de l'entité fédérée du Territoire du Nunavut, il a également été prévu l'octroi d'une certaine autonomie personnelle aux Inuits résidant sur ce territoire. En effet, cette communauté inuit pourra participer, de façon plus significative que la population des provinces et autres territoires et même de façon plus significative que la population non-autochtone du Nunavut, aux décisions concernant l'exploitation des terres et des ressources naturelles compte tenu de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*[930]. En effet, cette loi accorde aux Inuits du Nunavut un droit de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources ainsi que le droit de participer à la prise des décisions concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources notamment au large des côtes. Il faut reconnaître cependant que ces modalités supplémentaires de l'autonomie n'ont pas été obtenues sans concessions de la part de la communauté autochtone[931].

Cela dit, il reste que nous devons conclure que ce mécanisme fédéral de l'autonomie des entités fédérées est utile, au Canada, pour assurer une participation des minorités à la vie publique uniquement « dans une certaine mesure » pour au moins six raisons :

1) Ce mécanisme est utile uniquement à deux communautés concentrées (francophones au Québec et autochtones au Nunavut).

---

928.

[930] Cette *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, précitée*, note 734 est venue ratifier, mettre en vigueur et déclarer valide l'*Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, Ottawa, Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1993 signé le 25 mai 1993 entre le Tungavik Federation of Nunavut, le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Pour plus de détails sur la qualification «personnelle» de cette autonomie accordée aux Inuits du Nunavut, voir notamment : S. GRAMMOND, *op. cit.*, note 85, p. 294. Dans un autre contexte, il est intéressant de noter qu'une autonomie personnelle a également été accordé à un autre groupe autochtone au Canada, à savoir les Nisga'a, par le biais d'un Traité tripartite (confirmé par la *Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a*, L.C. 2000, c.7). Cette autonomie personnelle accorde des pouvoirs étendus dans des domaines qui relèvent généralement de compétences législatives fédérales ou provinciale, soit : la culture, la santé, les services sociaux, l'éducaiton, le transport, etc. Toutefois, cette autonomie est applicable localement, sur le territoire où habitent les Nisga'a, mais constitue une autonomie « personnelle » parce qu'elle n'est pas attribuée à tous les habitant du territoire, mais aux seuls Nisga'a. Ainsi, il s'agit d'une « autonomie personnelle applicable territorialement ». Pour plus de détails, au sujet de ce traité tripartite, voir : A. LAJOIE, *op.cit.*, note 22. Pour d'autres exemples en qui concerne les « autonomies personnelles applicables territorialement », voir également : *Infra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 B) a) de la présente thèse.

[931] En effet, cette *Loi* éteint toute revendication des droits ancestraux des Inuits sur le territoire du Canada. Pour plus de

2) Ce mécanisme n'est pas utile aux minorités francophones dispersées dans les autres provinces et territoires canadiens de même qu'aux autres minorités autochtones dispersées dans les autres provinces et territoires canadiens puisque l'autonomie est accordée de façon territoriale aux provinces et aux Territoires et non aux minorités[932]. À l'égard de ces dernières, l'État doit nécessairement combiner d'autres solutions à l'aménagement fédéral[933].

3) La liste des sujets de compétences exclusives ne semble pas encore répondre à tous les besoins de la communauté francophone du Québec puisqu'elle revendique depuis longtemps davantage de compétences.

4) Cette liste de compétences exclusives pourrait également ne pas répondre à tous les besoins des autochtones du Nunavut, les accords conclus en sus de la création du Territoire du Nunavut le prouvant.

5) Les pouvoirs législatifs du Territoire du Nunavut sont limités en ce qu'ils sont assujettis à l'agrément du pouvoir central.

6) Ce mécanisme fédéral d'autonomie territoriale ne répond pas aux préoccupations des autochtones en ce qui concerne leurs revendications territoriales et l'utilisation des ressources, ce dernier point devant être traité dans le cadre d'accords spécifiques.

---

détails à ce sujet, voir notamment : M. MORIN, *loc. cit.*, note 79, p. 631-662.

[932] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : Y. FONTAINE, *loc. cit.*, note 165, p. 509

[933] Au Canada, il est intéressant de noter une mesure qui a été adoptée par le pouvoir central, en 1988, pour viser ces autres minorités non concentrées sur le territoire d'une entité fédérée. Il s'agit de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles, précitée*, note 703, qui prévoit l'engagement du fédéral à favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langues officielles. Ces dispositions n'ont pas fait l'objet d'une grande jurisprudence jusqu'à maintenant. Reste à voir comment elles pourront être interprétées pour accorder des droits collectifs et permettre aux minorités de créer leurs propres institutions et ainsi leur assurer une certaine participation à la vie publique de l'État. Une décision récente de la Cour fédérale d'appel du Canada dans l'Affaire *Forum des maires de la péninsule acadienne* c. *Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2004] CAF 263 a jugé que l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, incluse à la partie VII, « était déclaratoire d'un engagement, qu'il ne créait pas de droit ou d'obligation susceptible en ce moment d'être sanctionné par les tribunaux par quelques procédures que ce soit ». Cette affaire a toutefois été portée en appel devant la Cour suprême du Canada et celle-ci pourrait venir préciser la portée de cette disposition de nature collective. Pour plus de détails sur cette partie VII de la *Loi sur les langues officielles* voir notamment : Y. FONTAINE, *loc. cit.*, note 165, p. 510 et 511. Dans un autre ordre d'idée, il semble cependant que les tribunaux soient de plus en plus enclins à reconnaître l'importance des «institutions» de la minorité pour leur épanouissement et leur développement, l'un des objets visés par les droits linguistiques tel que reconnu dans l'affaire *R.* c. *Beaulac* (1999) 1 R.C.S. 768. En ce qui concerne l'importance des institutions pour l'épanouissement et le développement des minorités, voir notamment : *Arsenault-Cameron c. Île du Prince-Édouard, précitée*, note 554 (en ce qui concerne les écoles) et *Gisèle Lalonde et al.* c. *Ontario*, Cour d'appel de l'Ontario, 12 décembre 2001, n° de dossier C-33807 (en ce qui concerne les hôpitaux).

Par ailleurs, ce mécanisme fédéral semble aussi théoriquement utile en **Éthiopie**[934] pour les entités fédérées qui sont, en grande partie, composées majoritairement d'une minorité en particulier. L'article 50 de la *Constitution* annonce l'octroi de pouvoirs législatifs exclusifs aux entités fédérées dans certains domaines spécifiques qui intéressent les minorités ou qui ont un impact sur leur identité et l'article 97 leur accorde le pouvoir de prélever des impôts pour exercer ces pouvoirs. Toutefois, l'article 52 pourrait contredire l'article 50, alors qu'il laisse sous-entendre que l'autonomie octroyée serait plutôt limitée à une autonomie administrative.

Ainsi, les entités fédérées auraient uniquement la possibilité de « mettre en œuvre » les législations adoptées par le pouvoir fédéral. Bien qu'un tel pouvoir de mise en œuvre de certaines législations puisse être utile aux minorités pour tenir compte des besoins particuliers des minorités, il reste que, dans certains domaines spécifiques qui ont un impact sur les minorités, une participation effective ne pourrait être assurée que par le biais d'un véritable pouvoir législatif. La jurisprudence ou les décisions politiques de la Chambre de la Fédération devront éventuellement se pencher sur l'interrelation qui existe entre les différentes dispositions de la *Constitution* en ce qui concerne le partage des compétences. Toutefois, si l'article 52 devait avoir préséance sur l'article 50, les entités fédérées composées de minorités pourraient ne pas bénéficier d'une autonomie toujours suffisante pour répondre à tous les besoins des minorités et pour leur assurer une participation effective à la « vie de l'État ».

Enfin, dernier exemple, ce mécanisme fédéral pourrait, à première vue, être utile en **Russie** pour les *sujets de la fédération* composés majoritairement d'une « nationalité » en particulier, ce qui est le cas de certains kraïs, oblasts, régions autonomes et districts autonomes, mais de peu de Républiques. En effet, même si chaque République porte le nom d'une « nationalité » en particulier, la plupart de celles-ci ont une population composée majoritairement de Russes et non de personnes appartenant à cette « nationalité », bien que cette dernière soit toutefois présente sur le territoire de la République en plus grand nombre que les autres « nationalités »[935].

---

[934] Pour plus de détails sur la structure institutionnelle en Éthiopie, voir notamment : R. NAHUM, *loc. cit.*, note 883; B.-H. SELASSIE, *loc. cit.*, note 918; ainsi que la *Constitution éthiopienne*, *précitée*, note 883.

[935] En effet, selon des statistiques établies par le *Monde diplomatique* et reprises par J. LECLERC, «La Russie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, seules les Républiques du Daghestan (15 % de Darguines et 11 % de Russes), de Kabardie (46 % de Kabardes et 35 % de Russes), de Tchetchénie/Ingouchie (53 % de Tchétchènes et 30 % de Russes), de Tchouvachie (70 % de Tchouvache et 20 % de Russes) et de Touva (50 % de Touvas et 36% de Russes) sont composées majoritairement d'une «nationalité» autre que russe. Les autres Républiques sont plutôt composées majoritairement de Russes, bien que la «nationalité» qui a donné son nom à la République soit tout de même présente dans une proportion plus grande que les autres «nationalités».

Par ailleurs, les dispositions de la *Constitution russe* qui régissent le partage des compétences pourraient rendre illusoire l'utilité de ce mécanisme pour les minorités même si elles sont concentrées sur le territoire d'entités fédérées. En effet, même si les entités fédérées bénéficient de véritables pouvoirs législatifs[936], même si le paragraphe 76(4) de la *Constitution* leur accorde certains pouvoirs exclusifs (par le biais de l'octroi d'un pouvoir résiduel) et même si elles ont la possibilité de percevoir des impôts pour exercer leurs pouvoirs exclusifs[937], le partage des compétences (et donc l'étendue de l'autonomie des entités fédérées) dépend en grande partie d'accords ou de traités qui peuvent être conclus entre le pouvoir central et chaque entité fédérée en vertu du paragraphe 11(3) de la *Constitution*.

Ainsi, la structure établie par la *Constitution russe* ne garantit pas que les matières, sur lesquels les entités fédérées ont compétence exclusive, intéresseront plus particulièrement les minorités ou qu'elles auront un impact direct ou indirect sur leur identité. De même, elle ne garantit pas que les entités fédérées conserveront suffisamment de compétences exclusives pour conclure à la présence d'une véritable autonomie. D'une entité fédérée à l'autre, la situation et, par conséquent, la possibilité pour les minorités de participer à la « vie de l'État », pourraient être fort différentes.

À la lumière de ces quelques exemples, nous sommes d'avis que ce mécanisme fédéral pourra être utile aux entités fédérées composées de minorités (donc utile aux minorités concentrées sur le territoire d'entités fédérées) uniquement si trois conditions se trouvent réunies :

1. Les pouvoirs accordés aux entités fédérées concernent au moins des **sujets qui intéressent les minorités ou qui ont un impact direct ou indirect sur leur identité**, tels que la culture, la langue, l'enseignement, les médias, les ressources naturelles, etc. C'est cet aspect qui fait d'ailleurs le plus souvent l'objet de revendications de la part des minorités. Pour elles, la liste des sujets de compétence exclusive n'est bien souvent pas assez longue pour répondre à leurs besoins et c'est en ce sens que l'on devra bien souvent conclure que le fédéralisme ne répond que, « dans une certaine mesure », aux besoins des minorités.

2. Les entités fédérées bénéficient d'une **autonomie non pas symbolique, mais réelle** sur ces sujets de compétence. Dans certains cas, cela voudra dire l'octroi non seulement d'une autonomie

[936] Article 50 de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.
[937] Article 97 de la *Constitution russe de 1993, précitée*, note 60.

administrative, mais également d'une autonomie législative et judiciaire sur ces sujets. Dans d'autres cas, cela voudra dire l'octroi d'une autonomie sans limite ou exception excessive ou déraisonnable qui aurait pour résultat d'empêcher, en fait, les entités fédérées d'exercer réellement cette autonomie.

3. Les entités fédérées bénéficient d'une **autonomie financière** qui leur permet, d'une part, de prélever des impôts ou, du moins, d'obtenir un financement suffisant de la part du pouvoir central pour exercer efficacement les pouvoirs exclusifs accordés et, d'autre part, qui leur assure la liberté d'utiliser ce financement de la façon dont elles le désirent.

(ii) La participation des entités fédérées au niveau central

Une autre caractéristique commune à tous les États fédérés est l'existence d'une Deuxième Chambre législative dans laquelle sont représentées les entités fédérées, le plus souvent sur une base égalitaire, mais quelques fois également sur une base proportionnelle ou sur ces deux bases. Dans le premier cas, chaque entité fédérée est représentée sur un pied d'égalité sans égard à l'étendue de son territoire, de sa richesse ou de l'importance de sa population. Dans le second et le troisième cas, le nombre de représentants de chaque entité fédérée dépendra de l'importance de la population de chaque entité fédérée.

En général, cette Deuxième Chambre législative a un rôle à jouer dans l'adoption de certaines ou de toutes les législations fédérales. En conséquence, ce mécanisme fédéral pourrait être utile, en soi, pour assurer aux minorités, concentrées et majoritaires sur le territoire d'une entité fédérée, une participation à la « vie de l'État » dans les limites des compétences de cette Deuxième Chambre. Toutefois, certains exemples tirés de la pratique des États nous démontrent que ce ne sera pas toujours le cas, surtout si les modalités prévues pour déterminer la représentation des entités fédérées au sein de cette Deuxième Chambre ne permettent pas aux entités fédérées composées de minorités d'avoir une voix significative ou si cette Deuxième Chambre ne joue pas un rôle significatif à l'égard des questions qui intéressent les minorités.

En **Belgique,** ce mécanisme fédéral de participation des entités fédérées au pouvoir central est utile, à notre avis, uniquement aux groupes francophone et néerlandais et laisse de côté le groupe germanophone. Il est vrai que le Sénat, c'est-à-dire l'institution au sein de laquelle les entités fédérées sont représentées, joue un rôle significatif à l'égard des questions qui intéressent

plus particulièrement les minorités puisqu'il a son mot à dire, notamment en ce qui concerne l'adoption des lois linguistiques[938]. Toutefois, les modalités prévues pour déterminer la représentation des entités fédérées au sein du Sénat ne permettent pas à toutes les entités fédérées composées de minorités (à savoir les Communautés) d'avoir une voix significative.

En fait, pour représenter toutes les entités fédérées (les trois Régions et les trois Communautés), l'État a prévu trois catégories de sénateurs[939] : **1)** les 40 élus directement par la population dont 25 par le collège électoral néerlandais (dans une circonscription qui regroupe les cinq provinces flamandes et Bruxelles) pour représenter la Région flamande et 15 par le collège électoral français (dans une circonscription qui regroupe les cinq provinces wallonnes ainsi que Bruxelles) pour représenter la Région wallonne; **2)** les 21 élus par les Conseils des Communautés dont 10 par le *Conseil de la Communauté flamande* pour la représenter, 10 par le *Conseil de la Communauté française* pour la représenter et 1 seul par le *Conseil de la Communauté germanophone* pour la représenter; et **3)** les 10 cooptés, c'est-à-dire désignés par les deux autres catégories de sénateurs dont six par les sénateurs flamands et quatre par les sénateurs français.

Comme on peut le constater, ces modalités de représentation sont fondées sur une base essentiellement proportionnelle à la population. Ces modalités favorisent les *Communautés francophone et néerlandaise* et laissent de côté la *Communauté germanophone*[940]. En conséquence, la façon dont a été aménagé ce mécanisme fédéral de participation des entités fédérées au pouvoir central ne permet pas de répondre à tous les besoins des minorités en ce qui concerne leur participation à la « vie de l'État » en Belgique.

En **Russie**, la Deuxième chambre législative porte le nom de *Conseil de la fédération* et toutes les entités fédérées y sont représentées de façon égale. En effet, l'article 96 de la *Constitution* prévoit deux représentants pour chaque État, l'un provenant de la branche législative et l'autre de la branche exécutive. Ces modalités de représentation semblent favoriser les entités fédérées dont la population est plus petite. Or, celles-ci ne correspondent pas nécessairement aux entités fédérées

---

[938] Articles 36, 74 et 86 de la *Constitution belge, précitée*, note 55.

[939] Pour plus de détails sur ces modalités de représentation au Sénat, voir notamment: DEBRUYCKER et al, *loc. cit.*, note 165; ainsi que les articles 67 et 68 de la *Constitution belge, précitée*, note 55.

[940] Le paragraphe 43(2) de la *Constitution belge, précitée*, note 55, précise d'ailleurs que les sénateurs visés aux paragraphes 67(1) 2, 4 et 7 forment le groupe linguistique français du Sénat, alors que ceux visés aux paragraphes 67(1) 1, 3 et 6 forment le groupe linguistique néerlandais du Sénat. En fait, il ne reste qu'un sénateur désigné par le *Conseil de la Communauté germanophone* en son sein suivant le paragraphe 67(1) 5 pour représenter les germanophones. Bien que d'autres personnes appartenant à la *Communauté germanophone* pourraient, théoriquement, être élues au Sénat, elles ne pourraient l'être que par le collège électoral néerlandais ou français et faire partie du groupe linguistique français ou néerlandais du Sénat suivant le paragraphe 43(2) de la *Constitution belge*.

composées de minorités. En conséquence, ces modalités ne garantissent en rien que les minorités auront une voix significative au sein de cette Chambre.

Au surplus, les pouvoirs de cette Chambre semblent plutôt limités. Si elle a compétence pour adopter des résolutions, elle ne peut le faire qu'à l'égard de sujets précis. Si elle peut critiquer ou commenter un projet de loi adopté par la *Douma*, c'est-à-dire la Première Chambre législative, il revient à cette dernière d'adopter la loi et au président de la sanctionner. En conséquence, ce mécanisme fédéral de participation des entités fédérées au pouvoir central n'est pas utile, à lui seul pour les entités fédérées composées de minorités pour leur assurer une participation effective à la « vie de l'État ».

En **Éthiopie**, la Deuxième Chambre appelée la *Chambre des fédérations* (ou « House of Federations ») ne bénéficie pas de pouvoirs législatifs, mais elle a la particularité d'avoir la compétence exclusive pour interpréter la *Constitution* et se prononcer sur les demandes d'autodétermination ou de sécession des entités fédérées[941]. En ce sens, elle bénéficie d'un véritable pouvoir sur des sujets qui intéressent clairement les entités fédérées composées de minorités. Toutefois, il n'est pas clair que les modalités de représentation au sein de cette Chambre permettent à ces entités fédérées composées de minorités d'avoir une voix significative. En effet, bien que les modalités de représentation semblent établies, à première vue, sur une base égalitaire (à savoir un représentant par entité fédérée), des mesures additionnelles viennent ajouter une représentation sur une base proportionnelle à la population[942]. Comme certaines minorités majoritaires au sein d'une entité fédérée sont toutefois en nombre proportionnellement moins élevé que d'autres minorités au plan national, cette mesure vient, à notre avis, diluer la voix que pourraient avoir certaines entités fédérées au sein de la *Chambre des fédérations*. En conséquence, ce mécanisme fédéral de participation des entités fédérées au pouvoir central, compte tenu des modalités retenues pour prévoir leur représentation, ne pourra pas jouer un rôle réellement utile, à lui seul, pour assurer la participation des minorités à la « vie de l'État ».

**L'Afrique du Sud** constitue un exemple intéressant à ce chapitre. La Deuxième Chambre législative porte le nom de *Conseil national des provinces*. Elle bénéficie de véritables pouvoirs, car toute loi fédérale qui affecte les provinces doit être adoptée par les deux Chambres. Elle joue donc un rôle législatif équivalant à la Première Chambre, l'Assemblée législative, pour les lois qui

[941] Article 62 de la *Constitution éthiopienne* de 1994, *précitée*, note 883.
[942] Article 61 de la *Constitution éthiopienne de 1994, précitée*, note 883.

affectent les provinces. Les modalités prévues pour la représentation des provinces au sein de cette Deuxième Chambre sont d'apparence égalitaire, car on prévoit 10 représentants par province[943]. Toutefois, cette modalité d'apparence égalitaire est tempérée par certaines dispositions qui permettent de tenir compte également de la présence des différentes minorités sur le territoire de l'État.

Tout d'abord, les 10 représentants de chaque province doivent être séparés en deux groupes : **1)** les six représentants permanents désignés selon une procédure spéciale tenant compte de toutes les tendances politiques (ce qui pourrait permettre de tenir compte des minorités, notamment si certaines d'entre elles forment leur propre parti politique); et **2)** les quatre représentants spéciaux nommés par les gouvernements provinciaux[944]. À cela s'ajoute la mesure prévue par le paragraphe 60(3) de la *Constitution sud-africaine* qui exige qu'une participation des partis minoritaires soit assurée dans chacun de ces groupes. En conséquence, le mécanisme de participation des entités fédérées au pouvoir central, compte tenu des modalités spéciales prévues pour la représentation de ces entités au sein du Conseil national des provinces, pourrait être utile aux minorités.

À la lumière de ces quelques exemples tirés de la pratique des États, nous sommes d'avis que ce mécanisme fédéral pourra véritablement être utile aux entités fédérées composées de minorités (donc utile aux minorités concentrées sur le territoire d'entités fédérées) uniquement si deux conditions se trouvent réunies :

- **L'institution** au sein de laquelle ces entités fédérées sont représentées **joue un rôle significatif** à l'égard des questions qui intéressent plus particulièrement les minorités.

- Les **modalités prévues pour déterminer la représentation** des entités fédérées au sein de cette institution **permettent aux entités fédérées composées de minorités d'avoir une voix significative**. En fait, dans le cas où un État choisit de prévoir la représentation des entités fédérées sur une base égalitaire, une seule situation pourrait permettre à un groupe minoritaire d'avoir une voix significative au sein de la Deuxième Chambre : le cas où une population minoritaire à l'échelle nationale constitue une majorité relative dans un nombre équivalent ou presque équivalent d'entités fédérées que la population majoritaire. Or, ces cas sont

[943] Article 60 de la *Constitution de l'Afrique du Sud de 1996, précitée*, note 55.
[944] Paragraphe 60(2) de la *Constitution de l'Afrique du Sud de 1996, précitée*, note 55.

extrêmement rares. Dans les cas où un État choisit de prévoir la représentation des entités fédérées sur une base autre qu'égalitaire, il faudrait examiner chaque cas pour déterminer si ces modalités répondent aux besoins des minorités. En tout état de cause, pour assurer une voix significative aux minorités, il pourrait être nécessaire de prévoir une certaine asymétrie dans les modalités de représentation entre les entités fédérées non composées de minorités et celles composées de minorités lorsque de telles situations se présentent. Combiner une autre solution, cela pourrait impliquer également la nécessité de prévoir des modalités particulières visant expressément certaines minorités pour assurer leur représentation au sein de cette Deuxième Chambre.

(iii) Le partage des compétences communes

Le partage des compétences législative, exécutive et judiciaire entre les entités fédérées et le pouvoir central est une autre caractéristique commune aux États fédéraux. Ce partage suppose que les entités fédérées se voient octroyer des compétences exclusives, que le pouvoir central conserve d'autres compétences exclusives et que certaines autres compétences soient communes aux deux niveaux de gouvernement. À travers l'exercice de ces compétences communes, les entités fédérées (et en conséquence les entités fédérées composées de minorités) participent également à la « vie de l'État », mais l'étendue et l'efficacité de cette participation dépendent, en grande partie, des modalités prévues pour la répartition de ces compétences communes entre les entités fédérées et le pouvoir central.

À titre d'exemple, en **Belgique**, ce mécanisme de partage de compétences communes semble utile aux trois groupes linguistiques. Plusieurs pouvoirs communs portent sur des sujets qui intéressent les minorités ou qui ont un impact direct ou indirect sur leur identité. Par ailleurs, les modalités de répartition des compétences communes laissent aux Communautés et aux Régions une autonomie efficace puisque ces dernières ont le pouvoir d'adopter certains décrets, notamment en ce qui concerne l'emploi de la langue[945].

Dans la plupart des exemples étudiés, la liste des compétences communes concerne plusieurs sujets qui intéressent les minorités ou qui ont un impact direct sur leur identité. En fait, il y a d'ailleurs bien souvent plus de sujets qui intéressent les minorités dans la liste des compétences

---

[945] Article 129 de la *Constitution belge, précitée*, note 55.

communes que dans la liste des compétences exclusives des entités fédérées. À titre d'exemple, la compétence sur la langue est souvent une compétence commune aux deux niveaux de gouvernement[946]. Par ailleurs, les règles de répartition des compétences sont bien souvent libellées en termes assez larges pour permettre aux entités fédérées et donc, aux entités fédérées composées de minorités, d'exercer leur pouvoir. Dans ces cas, on peut dire que le mécanisme fédéral de partage des compétences communes peut être utile, dans une certaine mesure, aux minorités concentrées en majorité sur le territoire d'une entité fédérée pour assurer leur participation.

Toutefois, certaines constitutions ajoutent des dispositions qui peuvent venir limiter, dans les faits, ces pouvoirs. Des dispositions concernant la préséance de la législation fédérale en cas d'incompatibilité entre une loi fédérale et une loi adoptée par l'entité fédérale avec ou sans exception sont de celles-là[947]. Par ailleurs, ce libellé large possède également le défaut d'entraîner la nécessité d'obtenir des interprétations jurisprudentielles qui pourraient venir limiter ces pouvoirs. Enfin, dans certains cas, la répartition des compétences n'accordera pas un véritable pouvoir législatif aux entités fédérées dans ces champs de compétences communes, mais leur permettra uniquement de mettre en œuvre les législations adoptées par le pouvoir central[948]. Dans de telles éventualités, on ne pourra pas conclure que le mécanisme fédéral du partage des compétences est toujours utile, à lui seul, pour assurer la participation des minorités à la « vie de l'État ».

En fait, nous sommes d'avis que ce mécanisme fédéral du partage des compétences communes sera utile aux entités fédérées composées de minorités uniquement si au moins deux conditions se trouvent réunies :

- Les pouvoirs communs au pouvoir central et aux entités fédérées concernent des **sujets qui intéressent les minorités ou qui ont un impact direct ou indirect sur leur identité**.
- Les modalités de répartition des compétences communes laissent aux entités fédérées une **certaine autonomie non pas symbolique, mais réelle** à l'égard des sujets qui intéressent plus particulièrement les minorités, notamment en leur donnant la possibilité de légiférer dans une

---

[946] C'est le cas notamment au Canada, en Belgique et en Inde. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 A) a) de la présente thèse.

[947] L'article 254 de la *Constitution indienne, précitée*, note 1220; le paragraphe 4(2) de la *Constitution russe, précitée*, note 60; les articles 146 et 147 de la *Constitution de l'Afrique du Sud, précitée*, note 55, prévoient de telles dispositions. Ces dernières prévoient toutefois la particularité qu'en cas de conflit, le tribunal doit d'abord s'assurer que le *Conseil national des provinces* (la Deuxième Chambre législative) avait approuvé sans restriction la loi fédérale en cause avant de conclure à sa préséance. Si le *Conseil national des provinces* ne l'avait pas approuvée, cette loi fédérale ne pourrait pas prévaloir sur la loi de l'entité fédérée. Ce bémol permet, dans une certaine mesure, de donner une voix aux entités fédérées.

[948] Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 A) a) de la présente thèse.

certaine mesure sur ces questions ou de mettre en œuvre[949] toutes les législations sur ces questions. Toutefois, cela pourrait vouloir dire aussi, dans certains cas, qu'un simple pouvoir de mise en œuvre de la législation ne serait pas suffisant.

(iv) L'insuffisance de ces mécanismes fédéraux pour répondre à tous les besoins de participation

On peut retenir de cette analyse des divers mécanismes fédéraux et des exemples tirés de la pratique des États que, dans la plupart des cas, l'**aménagement fédéral, bien qu'utile pour les minorités, n'est pas toujours suffisant en soi** pour répondre à tous les besoins des minorités relatifs à la participation. D'autres modalités ont dû être combinées à cet aménagement fédéral ou auraient dû l'être afin de représenter une solution acceptable, utile et efficace pour assurer la participation effective des minorités à la « vie de l'État ».

Nous avons constaté que la plupart des États fédéraux examinés ont d'ailleurs eux-mêmes cru bon de combiner, à cet aménagement fédéral, d'autres solutions qui ne sont pas nécessairement propres au fédéralisme. Certains ont prévu différentes mesures visant à faciliter la représentation de leurs minorités au sein de leurs organes législatifs (représentation privilégiée ou sièges réservés pour les minorités[950], mécanismes décisionnels en faveur des minorités[951], etc.). D'autres ont adopté des mesures additionnelles visant à assurer la représentation des minorités au sein de l'administration publique[952] ou de l'ordre juridique[953]. Enfin, d'autres ont également accordé

---

[949] Dans ce dernier cas, certains auteurs utilisent l'expression «fédéralisme d'exécution». Celui-ci peut être défini comme un mécanisme en vertu duquel les administrations des entités fédérées sont chargées de la mise en œuvre de diverses règles même dans les domaines pour lesquels la compétence législative appartient au niveau fédéral. Pour plus de détails au sujet de ce mécanisme, voir notamment : N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 364, p. 260-261.

[950] C'est notamment le cas dans les États suivants : 1) en Belgique où des sièges ont été réservés pour les francophones et les néerlandais au sein des deux Chambres législatives en vertu des articles 43 et 67 de la *Constitution belge* de 1994, *précitée*, note 55; 2) en Éthiopie où des sièges sont réservés pour certaines «nationalités» au sein de la Première Chambre législative en vertu du paragraphe 54(3) de la *Constitution de l'Éthiopie* de 1994, *précitée*, note 883; 3) en Inde où des sièges sont réservés pour des castes, des tribus et certaines communautés linguistiques au sein de la Première Chambre législative, la «House of People», et au sein de certaines législatures d'entités fédérées en vertu des articles 67 et 330 de la *Constitution indienne*, *précitée*, note 120; et 4) au Canada où les articles 22 et 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867 (précitée,* note 164) accordent à la Province du Québec, qui est majoritairement francophone, un nombre minimal de 65 députés au sein de la Première Chambre législative, le Parlement, et un nombre minimal de 24 sénateurs pour la Deuxième Chambre législative, le Sénat.

[951] C'est notamment le cas en Belgique où des mesures en faveur des groupes linguistiques francophones et néerlandais sont prévues pour l'adoption de certaines lois spéciales et pour le déclenchement de la procédure de la «sonnette d'alarme». Pour plus de détails, voir notamment l'article 54 de la *Constitution belge de 1994*, *précitée*, note 55; ainsi que DEBRUYCKER et al, *loc. cit.*, note 165, p. 201 à 203.

[952] C'est notamment le cas en Belgique où des mesures additionnelles ont été prévues pour assurer une représentation proportionnelle des groupes francophone et néerlandais au sein du Conseil des ministres (art. 99 de la Constitution) et au sein de l'administration publique (*Loi coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative*). Voir notamment : DEBRUYCKER et al, *loc. cit.*, note 165, p. 203 à 205. C'est le cas également au Canada (alors que la

spécifiquement à des minorités des mesures d'autonomie sectorielle[954] ou d'autonomie locale[955] comme celles que nous étudierons au paragraphe 2B) et au paragraphe 3 suivants.

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

L'autonomie territoriale implique, comme nous l'avons vu précédemment[956], 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. Si, comme nous l'avons déjà vu, une telle autonomie est, en principe, toujours accordée aux entités fédérées d'une fédération et constitue, de ce fait, une caractéristique commune à tous les États fédéraux, elle peut également être accordée à une entité territoriale en dehors d'un cadre fédéral. Suivant le territoire couvert, l'autonomie territoriale peut prendre la forme d'une autonomie régionale ou locale.

Dans certains cas, 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 »[957]. Cette autonomie favorisera d'autant plus cette participation si elle implique non seulement une

---

partie VI de la *Loi sur les langues officielles* prévoit cet objectif de représentation proportionnelle des deux communautés de langues officielles au sein de la fonction publique). Voir notamment l'article 39 de la *Loi sur les langues officielles*, précitée, note 703.

[953] C'est notamment le cas en Belgique où des mesures additionnelles ont été prévues pour assurer une représentation proportionnelle des groupes francophone et néerlandais au sein de l'ordre juridique (*Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière judiciaire du 15 juin 1935*). Voir notamment : DEBRUYCKER et al, *loc. cit.*, note 165, p. 205 et 206 . Au Canada, l'article 6 de la *Loi sur la Cour suprême du Canada précitée*, note 862, prévoit qu'au moins trois juges sur les neufs juges de cette Cour doivent provenir du Québec. Voir également au même effet : *Supra*, note 862 de la présente thèse.

[954] C'est notamment le cas au Canada où une autonomie sectorielle est accordée en matière d'enseignement, alors que la gestion scolaire des écoles de la minorité est confiée aux parents de la minorité en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne*, *précitée*, note 164. C'est le cas également en Russie, alors que la *Loi relative à l'autonomie culturelle nationale de 1996* prévoit la création d'un système d'associations ou d'autonomies culturelles nationales pour les trois paliers : fédéral, régional et local. Ce système permet l'autogestion culturelle par les minorités nationales pour la préservation notamment des modes de vie, des traditions, des langues et de l'éducation. Pour plus de détails, voir : *Supra*, partie II, Chapitre I, section II, paragraphe 2 C) a) de la présente thèse.

[955] C'est notamment le cas en Afrique du Sud, alors que la *Constitution* précise le partage des compétences législatives, exécutives et judiciaires entre trois niveaux de gouvernement: national, provincial et local. Voir notamment les articles 43 et 44 de la *Constitution de l'Afrique du Sud* de 1996, *précitée*, note 55. La Russie semble également vouloir adopter cette autre solution d'autonomie locale en vertu des articles 130 à 133 de la *Constitution russe*, *précitée*, note 60, et par le biais de son projet de loi sur les minorités (qui n'est toutefois pas encore entrée en vigueur). Pour plus de détails au sujet de ce projet de loi, voir notamment: V. KARTASHKIN et A.K. ABASHIDKE, *op. cit.*, note 887.

[956] *Supra*, Partie I, section II, paragraphe 2 B) ii) de la présente thèse.

[957] C'est d'ailleurs ce que les *Recommandations de Flensbourg* et celles de *Lund* semblent indiquer. Pour plus de détails, voir les *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 22 et 25; ainsi que les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 294, par. 20.

décentralisation administrative, mais également une dévolution de véritables pouvoirs législatifs exclusifs et conjoints dans des sphères qui intéressent plus particulièrement les minorités[958] et si ceux-ci s'accompagnent de ressources suffisantes leur permettant de les exercer réellement[959]. Toutefois, pour les mêmes raisons que celles exposées en regard de l'autonomie des entités fédérées d'une fédération, l'autonomie territoriale accordée en dehors d'un cadre fédéral pourra être utile à une minorité uniquement si elle 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.

Ce genre d'autonomie, favorable aux minorités concentrées, pourrait toutefois comporter des dangers de discrimination ethnique ou raciale[960]. L'histoire récente de la dissolution de l'ex-Yougoslavie a fait la preuve que cette solution pouvait même entraîner des « nettoyages ethniques ». C'est pourquoi toute autonomie territoriale devrait avoir un « contenu démocratique »[961]. 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 »[962].

Nous avons constaté de la pratique des États que, parmi ceux dont les minorités ou certaines d'entres elles étaient concentrées géographiquement, certains ont choisi d'accorder une telle autonomie territoriale régionale (***a***) ou locale (***b***) pour répondre aux besoins de leurs minorités, en ce qui a trait à la participation. Nous pouvons avancer que les États qui ont choisi cette voix avant la fin des années 80 ont été précurseurs dans leur solution aux problèmes des minorités, alors que ceux qui l'ont fait après ces années ont plutôt répondu, consciemment ou non, à l'une des

---

[958] 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 294, par. 20.

[959] 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, A158/8, 5-9 mai 2003, p.81, par.33. Voir également : DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 550, p. 6, par. 29.

[960] Voir notamment : INSTITUT MAX PLANK, *op. cit.*, note 514, p. 26 ; T. HADDEN, *op. cit.*, note 8, par. 17; N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, p. 58; A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 8; *Recommandations de Lund, op. cit.*, note 294, par. 21.

[961] A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 8.

[962] *Id.*, p.8.

solutions mises de l'avant depuis peu dans certains instruments internationaux tels que le *Document de Copenhague de juin 1990*, le *Rapport d'experts de l'OSCE sur les minorités nationales à Genève de juillet 1991*, la *Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe de février 1993*, le *Séminaire de l'OSCE sur la dimension humaine à Varsovie de mai 1993*, le *Sommet de Vienne du Conseil de l'Europe d'octobre 1993*, etc.

*a) 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[963] et qui est particulièrement intéressant, 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 les minorités présentes en grand nombre dans certaines régions et, plus particulièrement, au pays Basque, en Catalogne et en Galice.

En fait, toutes les « Comunidas autonomas » disposent d'une gamme très large de pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires autonomes dans plusieurs domaines tels que l'agriculture,

[963] Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment. Voir : *Supra*, Partie II, chapitre 1, section II, par.2 B)a)i) de la présente thèse.

l'aménagement du territoire, l'environnement, la santé ou la promotion culturelle de sorte que les minorités de ces régions peuvent réellement participer aux décisions (ce qui ne veut pas dire cependant que certaines minorités ne désireraient pas que leur communauté obtienne encore plus d'autonomie). Par ailleurs, la *Constitution espagnole* prévoit la possibilité de modifier la distribution des compétences[964] de sorte qu'une région en particulier, et notamment une région où résident des minorités concentrées, pourrait accroître son autonomie au besoin. Dans l'état actuel des choses, cette autonomie régionale représente un moyen qui permet à l'Espagne d'assurer aux groupes présents en grand nombre sur le territoire des régions, une certaine participation, au niveau régional, à toutes les facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, publique, sociale ou économique.

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 Äland en Finlande, des Açores et de Madère au Portugal et de la Sicile et la Sardaigne en Italie. Ce sera également le cas si le projet d'autonomie régionale de l'Île de Rodrigues en République de Maurice se concrétise[965].

---

[964] Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 A) a) de la présente, ainsi que l'article 142, le paragraphe 148(2), l'article 149 et le paragraphe 150(2) de la *Constitution espagnole, précitée,* note 911.

[965] En effet, la République de Maurice, composée de l'Île de Maurice, de l'Île de Rodrigues, des Îles Cargados Carajos et des Îles Agalega, étudie présentement la possibilité d'accorder un statut d'autonomie à l' Île de Rodrigues. Contrairement au reste de la population de la République qui vit principalement sur l'Île de Maurice et qui appartient à diverses ethnies et confessions religieuses, la population de l'Île de Rodrigues est à 98 % d'une autre ethnie et d'une autre religion, (ethnie créole et religion chrétienne généralement catholique). Cette homogénéité «ethnique» la distingue du reste de la République. Les caractéristiques géographiques de l'Île de Rodrigues (île montagneuse) expliquent également sa différence par rapport au reste de la République dans son développement socio-économique et culturel. Pour tenir compte de ces différences, un *Projet d'amendement à la Constitution* ainsi qu'un *Projet de loi portant sur la création d'une assemblée régionale à Rodrigues* ont été élaborés et sont présentement sous étude. Ce projet d'autonomie régionale vise principalement à accorder à Rodrigues et à sa population le pouvoir de déterminer les priorités de son développement socio-économique et de décider de l'utilisation des ressources naturelles de l'île. Ce projet prévoit une autonomie administrative et une certaine autonomie législative quoique subordonnée à la supervision de l'État central. Il prévoit également des dispositions pour assurer une certaine autonomie financière sans toutefois préciser si cette autonomie découlera d'un pouvoir de taxation ou simplement d'un financement de la part de l'État central. Pour plus de détails sur ce projet d'autonomie, voir notamment : le *Rapport du Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies, op. cit.,* note 699, qui a jugé ce projet «positif». Pour plus de détails sur les dispositions proposées, voir notamment : Sd.L.R. AHNEE, *Proposed Decentralised System of Government for Rodrigues, Office of the President of Mauritius, 24 July 2001*

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. Notons que la République fédérale de Yougoslavie et la Croatie ont également tenté de mettre en place ce genre d'autonomie respectivement au Kosovo et en Voïvodine dans le premier cas et à Knin et à Glina dans le second cas, mais compte tenu des divers conflits survenus, ces exemples n'ont pas été concluants[966].

Tous ces exemples d'autonomie régionale ne présentent pas non plus 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 peuvent différer de même que les **organes** de son fonctionnement. Enfin, les **procédures spéciales pour régler les conflits de compétences** qui pourraient surgir entre l'État central et la ou les régions autonomes peuvent également être différentes.

---

*and their Appendix: The Constitutional Amendment Bill and The Rodrigues Regional Assembly Bill, 2001*, ces textes se retrouvent sur le site du gouvernement de la République de Maurice, en ligne : [http://nch.intnet.mu/govt/act.html]. Pour plus de détails sur l'histoire de Maurice et les caractéristiques de sa démographie, voir aussi : J. LECLERC, «Île Maurice», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[966] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : S. DEVETAK, *loc. cit.*, note 130. Plus particulièrement en ce qui concerne le Kosovo, voir notamment: S. ALBERT, «Le droit international et le statut d'autonomie du Kosovo», *Actualité et*

***- L'Italie et ses cinq régions à statut spécial***

En **Italie**, cinq régions bénéficient de statuts spéciaux par le biais de la *Constitution italienne* et par le biais de Statuts régionaux qui sont, en fait, des lois de nature constitutionnelle : le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige (Sud-Tyrol), le Frioul-Vénétie Julienne, la Sicile et la Sardaigne[967]. La région de Trentin-Haut-Adige présente, par ailleurs, une particularité en ce qu'elle est divisée en deux provinces qui bénéficient également d'une autonomie régionale particulière. Ainsi, les provinces de Bolzano et de Trento sont « deux micro-régions spéciales, insérées dans une région spéciale qui les englobe »[968].

Ces cinq régions ainsi que les deux provinces à statut spécial jouissent d'une autonomie régionale **principalement en raison des minorités linguistiques qui y vivent concentrées et qui présentent des liens historiques avec le groupe majoritaire.** Au Val d'Aoste, le territoire correspond à celui qu'habite la grande majorité du groupe linguistique francophone et franco-provençal. Dans la Région du Frioul-Vénétie Julienne, on retrouve principalement une minorité slovène. Dans la Région du Trentin-Haut-Adige, on retrouve une minorité frioulane (non-reconnue) et une minorité allemande (reconnue) dans la province de Bolzano et une petite minorité de Ladins dans la province du Trentin. Enfin, on retrouve des Siciliens en Sicile et des Sardes en Sardaigne.

Chacune de ces régions bénéficie d'une autonomie régionale plus poussée que les 15 régions ordinaires de l'Italie. Cette autonomie régionale se traduit non seulement par une **autonomie administrative**, mais également par une **autonomie financière** (puisque les régions peuvent prélever des impôts) et par une **autonomie législative** plus ou moins étendue sur des domaines de compétences exclusives. Ces autonomies sont exercées par des conseils régionaux et par des gouvernements régionaux (de même que par des conseils et gouvernements provinciaux

---

*Droit International*, novembre 1999, en ligne: [http://www.ridi.org/adi], 8 pages.

[967] L'article 116 de la *Constitution italienne* confirme le statut spécial de ces cinq régions et renvoie aux statuts adoptés par des lois constitutionnelles pour chacune de ces régions pour connaître les formes et les conditions particulières d'autonomie qu'elles revêtent. Voir : *Constitution italienne de 1947*, *in site de la Cour constitutionnelle italienne*, en ligne: [http://www.cortecostituzionale.it/fr/]. Voir également : chacun des statuts d'autonomie :
**Sicile**: Loi constitutionnelle du 26 février 1948, n° 2, modifiée par la Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, n° 3;
**Sardaigne**: Loi constitutionnelle du 26 février 1948, n° 3, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 février 1972, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 9 mars 1986, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, n° 3, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, n° 2;
**Val d'Aoste**: *précitée*, note 743;
**Trentin-Haut-Adige**: *précitée*, note 861;
**Frioul-Vénétie Julienne**: Loi constitutionnelle du 31 janvier 1963, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 février 1972, n° 1, modifiée par la Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, n° 3, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, n° 2.

[968] G. POGGESCHI, *loc. cit.*, note 856, p. 308.

dans le cas des provinces de Bolzano et de Trento dans la Région du Trentin-Haut-Adige).

Grâce à cette autonomie régionale, les minorités fortement concentrées dans ces régions peuvent, par le biais des parlements et gouvernements régionaux, participer dans une certaine mesure et dans les limites des compétences de ces organes, à la « vie de l'État » et protéger leurs droits par les législations régionales qu'ils adoptent. Toutefois, encore faut-il, tout comme dans le cas d'autonomies territoriales accordées à des entités fédérées sur le territoire duquel se trouve regroupée une minorité, que l'autonomie régionale accordée concerne des sujets qui intéressent les minorités ou qui ont un impact direct ou indirect sur leur identité et que cette autonomie soit utilisée.

Dans le cas de l'Italie, on peut retenir essentiellement que les cinq régions à statut spécial ont au moins une compétence législative exclusive sur deux matières extrêmement importantes pour les minorités, soit la culture et l'enseignement. La participation des minorités en regard de ces matières peut donc être assurée et on peut conclure que le moyen de l'autonomie régionale, dans ce cas, permet au moins une certaine participation régionale des minorités à la « vie culturelle de l'État ». Il est toutefois étrange de constater que ces régions, qui jouissent d'une autonomie régionale principalement en raison des minorités linguistiques qui y vivent, ne bénéficient toutefois pas de compétence exclusive dans une matière qui a clairement un impact sur l'identité des minorités linguistiques, à savoir la langue. Cette compétence est plutôt réservée à l'État central. Ainsi, les droits et obligations en matière de langue découlent des Statuts constitutifs de chaque région à statut spécial[969], de législations nationales en la matière et, dans certains cas, de traités internationaux[970]. En conséquence, en matière de langue, l'autonomie se limite, pour les cinq régions, à la mise en œuvre des législations linguistiques adoptées par le Parlement central de Rome, lesquelles sont cependant assez nombreuses et découlent d'obligations constitutionnelles plus larges visant la protection des minorités[971]. Mentionnons notamment le Décret du président de la République du 20 novembre 1991 intitulé *Normes en matière de protection et de défense des*

[969] Notons que les Statuts constitutifs des cinq Régions reconnaissent un statut de co-officialité à la ou aux langues de la minorité présente sur leur territoire et à l'italien.

[970] À ce sujet, notons que deux traités internationaux prévoient une certaine protection de la minorité slovène. Il s'agit du *Mémorandum d'Entente de 1954* entre l'Italie, la Yougoslavie, les États-Unis et la Grande-Bretagne et du *Traité d'Osimo de 1975* entre l'Italie et la Yougoslavie. Toutefois, ces instruments visent la minorité slovène de la province de Trieste et celle de Gorozia, mais non la province d'Udine. Pourtant, ces trois provinces se retrouvent dans la même région de Frioul-Vénétie-Julienne. En conséquence, ces traités ne visent pas toute la minorité slovène d'Italie. Pour plus de détails sur la portée de ces instruments, voir notamment : G. POGGESCHI, *loc. cit.*, note 856.

[971] Les obligations constitutionnelles relatives à la protection des minorités se retrouvent principalement aux articles 3 et 6 de la *Constitution italienne*. Précisons que cette dernière disposition prévoit que «la République protège par des normes particulières les minorités linguistiques». Voir *Constitution italienne* de 1947, *précitée*, note 967.

*minorités linguistiques* et la récente loi du 15 décembre 1999 intitulée *Normes en matière de protection des minorités linguistiques n° 482*[972].

Or, cette mise en œuvre des droits linguistiques ne s'est pas faite de la même façon d'une région à l'autre de sorte que les résultats sont asymétriques d'une région à l'autre. Sur les cinq régions et les deux provinces à statut spécial en Italie, la pratique nous démontre que seule la province de Bolzano a véritablement utilisé son pouvoir législatif en faveur de la minorité allemande. Les autres régions ont peu ou pas utilisé leur autonomie en ce sens[973].

Cela est peut-être dû au fait que la Région du Trentin-Haut-Adige et, plus particulièrement la province de Bolzano, ont revendiqué plus fort, au cours de l'histoire, leur autonomie avec l'aide de leur mère patrie, l'Autriche[974]. Cela est peut-être dû également au fait que cette région et cette province bénéficient d'outils supplémentaires forts intéressants dont ne disposent pas les autres régions pour exercer leur autonomie régionale. À titre d'exemple, l'article 56 du *Statut d'autonomie régional du Trentin-Haut-Adige* accorde à la majorité de chaque groupe linguistique présent au sein du Conseil régional (en principe, il pourrait y avoir des conseillers des groupes linguistiques italien, allemand ou ladin compte tenu de la composante linguistique de cette région) le pouvoir d'interjeter un recours devant la Cour constitutionnelle pour contester une loi régionale ou une loi de la province de Bolzano qui pourrait nuire à ce groupe linguistique.

Par ailleurs, la province de Bolzano peut, en vertu des articles 97 et 98 du *Statut d'autonomie*, non seulement contester les lois nationales qui pourraient empiéter sur sa compétence législative, comme peut le faire toutes les régions à statut spécial en Italie, mais a également le pouvoir de contester toute loi nationale qui pourrait avoir pour effet de violer son statut spécial ou

---

[972] *Normes en matière de protection des minorités linguistiques n° 482*, texte en français *in* J. LECLERC, «L'Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[973] Au Val d'Aoste, des mesures ont été adoptées uniquement dans le domaine de l'éducation, mais comportaient des problèmes. Au Frioul-Vénétie-Julienne, le principe de la protection des minorités est respecté uniquement de manière *ad hoc*. Enfin en Sicile et en Sardaigne, aucune mesure n'a été adoptée. Pour plus de détails, voir notamment : G. POGGESCHI, *loc. cit.*, note 856.

[974] En effet, rappelons que ces revendications ont donné lieu à l'*Accord de 1969 sur le «pacchetto»* signé entre l'Autriche et l'Italie. Cet accord prévoyait le «pacchetto» (le paquet) des mesures que le gouvernement et le Parlement italien s'étaient engagés à adopter pour assurer une protection juridique effective de la minorité allemande et, dans une moindre mesure, de la minorité ladine. Il prévoyait également un calendrier pour la réalisation de ces mesures ainsi que la compétence de la Cour internationale de Justice pour les éventuels différends qui pourraient surgir entre les deux pays. Ces mesures ont finalement été mises en place de façon successive et ont notamment entraîné l'élaboration et l'entrée en vigueur du *Statut d'autonomie du Trentin-Haut-Adige de 1972, précitée*, note 861, et de divers décrets particuliers par la suite. L'Autriche a d'ailleurs reconnu, en 1992, que l'Italie avait rempli le «pacchetto». Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : G. POGGESCHI, *loc. cit.*, note 856. Notons que le *Statut d'autonomie du Trentin Haut-Adige* a été modifié le 31 janvier 2001 pour prévoir une plus grande autonomie tout en réitérant les mesures prévues aux articles 56, 97 et 98. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment ce Statut, tel que modifié, texte cité en français *in* J. LECLERC,

le principe de protection des minorités linguistiques allemande ou ladine[975]. Ces particularités permettent à la Région de Trentin-Haut-Adige et, plus particulièrement à la province de Bolzano, de bénéficier d'outils supplémentaires, par rapport aux autres régions à statut spécial, pour leur permettre d'exercer plus efficacement leur autonomie et, indirectement, pour permettre aux minorités de participer plus activement à la « vie culturelle de l'État ».

On peut conclure de l'examen qui précède que la participation des minorités en matière de langue n'est pas entièrement assurée par cette solution d'autonomie régionale en Italie compte tenu, d'une part, que les régions à statut spécial ne bénéficient pas de pouvoir législatif à ce sujet et d'autre part, que les régions utilisent trop peu leurs pouvoirs de mise en œuvre en ce domaine. Si on peut dire que la minorité de la province de Bolzano exerce sa participation en matière de langue dans une certaine mesure, les minorités des autres Régions, quant à elles, peuvent difficilement le faire ou ne l'ont tout simplement pas exercé. La langue est un domaine qui intéresse les minorités et qui a été cité ici en exemple, mais nous pourrions examiner également d'autres domaines. Ce qu'il importe de retenir, c'est que la solution de l'autonomie régionale peut répondre à certains besoins de participation des minorités, mais qu'elle peut également, selon l'étendue et l'organisation de cette autonomie, ne pas répondre à tous les besoins. Chaque cas est donc un cas d'espèce qui mérite d'être examiné. D'autres solutions devront toutefois être combinées à cette solution autonomiste, si ce n'est déjà fait, afin de rencontrer les autres exigences du droit de participation. En d'autres termes, cette solution n'est pas susceptible, à elle seule, d'assurer la participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État et notamment à la vie économique.

***- La Finlande et son archipel d'Äland***

La République de Finlande est un État unitaire divisé en six provinces administratives[976] dont une seule, la province d'Äland composée d'un archipel de plus de 6 500 îles, jouit d'un statut spécial. Le cas des Îles Äland en Finlande est le seul que nous connaissons dont l'autonomie régionale (et non simplement la protection des minorités) relève du droit international[977]. En effet, le règlement du conflit entre la Suède et la Finlande dans la *Résolution des 24/27 juin 1921 du*

---

«L'Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[975] G. POGGESCHI, *loc. cit.*, note 856, p. 327 et 328.

[976] La Laponie, la province d'Oulu, la Finlande de l'Est, la Finlande de l'Ouest, la Finlande du Sud, la province d'Äland.

[977] Il importe de préciser que l'État finlandais, ayant pressenti que le Conseil de la SDN accorderait une protection spéciale aux Îles d'Äland, avait adopté en 1920 une première loi sur l'autonomie d'Äland. C'est probablement aussi pour cette raison que la reconnaissance de l'autonomie se retrouve expressément mentionnée dans la décision du Conseil de la SDN. Voir le rapport et la décision du Conseil de la Société des nations du 27 juin 1921 ainsi que sa Résolution du 24/27 juin 1921 citée dans A. FENET, G. KOUBI, I. SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *op.cit*, note 69, p. 326-330.

*Conseil de la Société des Nations* (SDN) fait partie de la coutume européenne[978]. Cette autonomie régionale a été confirmée dans les lois de 1922[979], de 1951[980] et, plus récemment, en 1991, dans la *Loi sur l'autonomie d'Äland*[981] adoptée par le Parlement finlandais. Un amendement apporté à la *Constitution* en 1994 est venu préciser que l'autonomie de cette province « est réglée séparément par voie législative »[982].

Ainsi, la *Constitution finlandaise* fait référence à la *Loi sur l'autonomie d'Äland*, mais cette dernière ne fait pas pour autant partie formelle de la *Constitution*. Toutefois, elle a été adoptée par une procédure spéciale qui lui donne une plus grande importance que les lois ordinaires. D'ailleurs, son article 50 précise qu'elle a valeur de loi fondamentale. Elle ne peut donc pas être modifiée facilement. En effet, cette loi peut être amendée uniquement par une décision du Parlement finlandais adoptée à la majorité qualifiée et par une décision de l'Assemblée législative adoptée au 2/3 des voix[983]. Il ne faut pas oublier également que l'autonomie d'Äland bénéficie de la protection du droit international en raison de la décision du *Conseil de la SDN* de 1921, mais également en raison des admissions formulées par la Finlande elle-même au sein de l'Union européenne quant au statut international de l'autonomie d'Äland[984].

---

[978] *Résolution du Conseil de la SDN* du 24/27 juin 1921, *précitée*, note. 977. Rappelons que la Finlande et l'archipel des Äland faisaient partie de la Suède jusqu'en 1809, alors que la Russie en pris possession. Les Îles d'Äland sont alors devenues partie du Grand Duché de Finlande sous le règne des Tsars de Russie. Au moment de la séparation de la Finlande avec la Russie en 1917, la question s'est posée quant au statut des Îles Äland. Un conflit est alors apparu entre la Suède et la Finlande qui revendiquaient toutes deux le territoire. Les deux États se sont toutefois entendus pour soumettre leur différend au défunt *Conseil de la Société des Nations* qui a reconnu la souveraineté de la Finlande sur les Îles Äland tout en reconnaissant à ces dernières une autonomie territoriale. La Finlande a confirmé et accepté cette décision en adoptant la *Loi sur l'autonomie d'Äland*. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : L. HANNIKAINEN, *Examples of Autonomy in Finland: the Territorial Autonomy of the Äland 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. Voir également : J. LECLERC, «L'archipel d'Äland», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[979] *Loi de garantie de 1922* qui confirmait l'autonomie culturelle, linguistique et politique des Îles d'Äland. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «L'archipel d'Äland», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, p. 3-4.

[980] *Loi sur l'autonomie d'Äland de 1951 (n° 670)* qui précisait les champs de juridiction du Parlement régional, soit l'assemblée départementale d'Äland à l'époque.

[981] *Loi 13.1.1928/7 sur l'autonomie d'Äland* adoptée en 1987 et entrée en vigueur en 1991, texte cité en français *in* J. LECLERC, «L'archipel d'Äland», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Cette loi élargissait, par rapport à la loi précédente, le champ des compétences de la province d'Äland.

[982] L'objet de cet amendement se retrouve aujourd'hui à l'article 120 de la *Constitution finlandaise de 1999* (731/1999), *précitée*, note 60.

[983] Article 50 de la *Loi sur l'autonomie d'Äland de 1991, précitée*, note 981. Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : L. HANNIKAINEN, *op. cit.*, note 978, p. 6.

[984] Ce statut international de l'autonomie de Äland a d'ailleurs été précisé lors de l'accession de la Finlande à l'Union européenne, alors que le *Protocole n° 2 du Traité d'accession de 1994* précisait : «Compte tenu du statut spécial dont jouissent les Îles Äland en vertu du droit international, les traités sur lesquels est fondé l'Union européenne s'appliquent aux Îles Äland avec les dérogations suivante (...)». Voir : *Protocole n° 2 sur les actes relatifs à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne, Journal officiel, n° C-0241 du 29 août 1994.* Bien que cette protection internationale ne donne plus à la province d'Äland de recours au niveau international en cas de conflit avec la Finlande (le Conseil de la SDN n'existant plus et le Conseil des Nations Unies ne lui ayant pas succédé à ce chapitre), il reste que cette protection internationale donne à l'autonomie d'Äland un statut et une reconnaissance plus forte de sorte qu'elle ne peut pas être modifiée facilement.

La province d'Äland jouit d'une autonomie régionale **principalement en raison de la minorité suédoise qui y vit concentrée et qui partage une longue histoire avec le groupe majoritaire.** En effet, bien que la communauté suédoise ne représente que 5 % de la population totale de la Finlande, la province d'Äland est, quant à elle, composée à 95 % de personnes parlant le suédois. Cette concentration de la minorité s'explique par des raisons géographiques et historiques puisque la province d'Äland est composée d'îles ayant appartenu, par le passé, à la Suède.

Cette province jouit d'une large autonomie régionale. Celle-ci se traduit non seulement par une **autonomie administrative**, mais également par une **autonomie législative** sur des domaines de compétences exclusives concernant des sujets qui intéressent plus particulièrement la minorité suédoise ou qui ont un impact direct ou indirect sur son identité. En effet, la province d'Äland a notamment compétence exclusive en matière d'éducation, de culture, de santé et, contrairement aux régions à statut spécial en Italie, en matière de langue. Fait particulier à cet égard, la *Loi sur l'autonomie d'Äland* reconnaît, par dérogation à la *Constitution finlandaise*, la langue suédoise comme seule langue officielle sur le territoire de la province d'Äland[985], le finlandais et le suédois étant les langues reconnues officiellement sur le reste du territoire de l'État[986]. Le but de cette disposition vise à conserver le caractère suédois de ces îles.

Le partage des compétences mis en place par la *Loi sur l'autonomie d'Äland* est effectué à l'aide de deux listes de compétences exclusives : l'une attribuée à l'État central et l'autre à la province d'Äland. Ainsi, les lois de la province d'Äland et celles de l'État central ne sont jamais subordonnées les unes aux autres puisque chaque ordre de gouvernement a compétence exclusive dans ses sphères de compétence et aucune compétence n'est commune aux deux.

Par ailleurs, l'autonomie administrative suit l'autonomie législative de sorte qu'en principe, ce n'est jamais la province d'Äland qui met en œuvre une législation de l'État central ni inversement. Une exception est toutefois prévue à cet égard : un transfert de compétence administrative peut être effectué entre les deux ordres de gouvernement par *décret de consentement*. Toutefois, un transfert de compétence législative ne peut jamais avoir lieu. Un tel système ne peut cependant être à l'abri de conflits en ce qui concerne l'interprétation que l'on doit donner à chacune

[985]Article 29 de la *Loi sur l'autonomie d'Äland de 1991, précitée*, note 981.
[986]Article 17 de la *Constitution finlandaise de 1999, précitée*, note 60.

des compétences exclusives énumérées dans la *Loi sur l'autonomie d'Äland*. C'est pourquoi il est intéressant de noter que cette loi a pris soin d'établir la procédure à suivre en cas de conflit quant à l'interprétation de la portée des compétences exclusives énumérées dans les deux listes.

Pour réaliser son autonomie législative et administrative, la province d'Äland bénéficie également d'une certaine **autonomie financière** puisque, d'une part, elle peut prélever des impôts municipaux et locaux et que, d'autre part, elle reçoit un financement à même le budget de l'État central. À cet égard, elle demeure d'ailleurs libre de décider de quelle façon elle dépensera ce financement et de voter son propre budget.

Les diverses facettes de cette autonomie régionale sont exercées par l'Assemblée législative d'Äland et le gouvernement älandais. Le représentant officiel de la province est le Gouverneur d'Äland nommé par le président de la Finlande en coopération avec l'Assemblée législative d'Äland. Une institution spéciale, la *Délégation älandaise*, est également créée par la *Loi sur l'autonomie d'Äland*. Cette délégation est composée d'experts de l'État central et d'experts de la province d'Äland pour gérer les questions de coopération entre les deux ordres de gouvernement. Elle peut notamment émettre des opinions relatives aux questions qui intéressent les deux gouvernements ou aux aspects prévus dans des lois visant un champ de compétence exclusive qui pourraient toucher d'autres champs de compétence. Cette particularité de l'autonomie d'Äland est intéressante dans la mesure où elle permet d'éviter certains conflits.

Grâce à cette large autonomie, et principalement à sa composante législative, les personnes qui ont « droit de cité »[987] dans la province d'Äland (c'est-à-dire les personnes à qui on a accordé le droit de vote, le droit de se présenter comme candidat à une élection, le droit d'être propriétaire immobilier et le droit d'exercer des activités économiques), peuvent, par le biais des institutions régionales, participer à plusieurs facettes de la « vie de l'État », soit aux domaines relevant de la compétence exclusive de la province d'Äland. Ces personnes n'appartiennent pas nécessairement à la minorité suédoise, mais on peut dire qu'une grande majorité de celles-ci y appartient compte tenu des données démographiques sur le territoires (95 % de suédophones) et compte tenu des critères retenus par la *Loi sur l'autonomie d'Äland* pour accorder le « droit de cité ». Bien que ces critères

[987] La *Loi sur l'autonomie d'Äland de 1991, précitée*, note 981, prévoit un droit particulier appelé le « droit de cité » ou le « droit de domicile ». Ce droit permet de détenir des propriétés immobilières, d'y exercer un métier, de voter et d'être élu. Pour obtenir ce droit, un individu doit le demander au gouvernement älandais. Pour l'obtenir quatre critères doivent être remplis: 1) le demandeur doit être citoyen finlandais; 2) il doit résider sur le territoire de la province d'Äland; 3) il doit avoir résidé sur le territoire d'Äland, sans interruption, depuis au moins cinq ans; et 4) il doit faire la preuve qu'il a une connaissance suffisante du suédois. La décision sur cette demande est à la discrétion de la province d'Äland, mais peut

n'incluent pas d'exigences en regard de l'appartenance à la minorité suédoise, ils exigent une connaissance suffisante de la langue suédoise, ce qui pourrait exclure certaines personnes n'appartenant pas à la minorité suédoise de la possibilité de se voir octroyer ce droit.

En conséquence, nous pouvons affirmer que, grâce à l'autonomie régionale, la minorité suédoise peut véritablement participer à la « vie de l'État » dans de nombreux domaines qui relèvent de la compétence de la province d'Äland. Ces derniers, comme nous l'avons déjà indiqué, portent sur plusieurs sujets qui intéressent la minorité suédoise et ont un impact sur son identité. En fait, il semble que ce moyen offre la possibilité à la minorité suédoise de participer, dans une certaine mesure et à un niveau principalement régional, à toutes les facettes de la « vie de l'État ».

L'autonomie régionale d'Äland comporte aussi une particularité. Les personnes qui ont « droit de cité » sur le territoire d'Äland ont également l'occasion de participer à la « vie de l'État » à l'égard des autres domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'État central grâce à une modalité supplémentaire prévue dans la *Loi sur l'autonomie d'Äland*. En effet, la présence d'un représentant de la province d'Äland est assurée directement au sein du Parlement finlandais. Cette particularité représente, en fait, une deuxième solution, « intégrative » cette fois-ci, que l'État a choisi de combiner à la « solution autonomiste » de l'autonomie régionale pour assurer la participation de la minorité suédoise à d'autres facettes de la « vie de l'État » à un niveau national.

Enfin, notons que cette autonomie régionale, compte tenu de sa démographie, ne fait pas qu'assurer une participation de la minorité suédoise à la « vie de l'État » dans certains domaines à l'échelle nationale. Elle justifie également la participation de cette minorité dans les relations internationales de la Finlande sous différentes formes. En effet, comme ce territoire est composé à majorité de personnes appartenant à la minorité suédoise, le fait d'accorder certaines mesures visant la participation de l'**autorité autonome** à l'échelle internationale **équivaut, dans les faits, à accorder ces mêmes droits à la minorité suédoise** qui y vit. Or, la *Loi sur l'autonomie d'Äland* de même que le *Traité d'Helsinki* prévoient ce genre de mesures de participation de l'autorité autonome d'Äland à l'échelle internationale.

En effet, la *Loi sur l'autonomie d'Äland* précise que l'autorité autonome doit être informée sur les négociations d'un traité si la matière relève de la compétence d'Äland et doit même l'inviter

---

être soumise au contrôle des tribunaux.

à participer aux négociations si nécessaire[988]. Elle prévoit indirectement aussi une certaine représentation de la minorité suédoise au sein d'une institution internationale, alors qu'elle précise que l'un des neuf sièges dévolus à la Finlande sur le *Comité des régions* de *l'Union européenne* doit être occupé par un représentant des Îles Äland[989]. Enfin, le *Traité d'Helsinki* intervenu entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède prévoit, quant à lui, que deux représentants spécifiques de la province d'Äland siègeront directement au sein du *Conseil nordique*[990]. Cette disposition assure donc indirectement la représentation de la minorité suédoise, qui vit à Äland, au sein du *Conseil nordique*.

Bien que l'autonomie régionale d'Äland fonctionne très bien et présente de nombreux avantages, elle n'est cependant pas parfaite. À titre d'exemple, il faut reconnaître que cette autonomie ne se traduit pas en matière judiciaire puisque la compétence à cet égard relève exclusivement de l'État central.

***- Le Danemark et ses deux territoires : le Groenland et les Îles Faroes***

Le Royaume du Danemark est composé du Danemark et de deux territoires : le Groenland et les Îles Faroes. Ces deux territoires jouissent d'une large autonomie prévue respectivement dans la *Loi sur l'autonomie du Groenland*[991] et la *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes*[992]. Bien que ces lois ne soient pas des lois constitutionnelles, elles ont un statut plus important que les lois ordinaires, car elles ne peuvent pas être modifiées unilatéralement, un commun accord du territoire en cause et de l'État central du Danemark étant nécessaire[993].

---

[988] En vertu de l'article 58 de la *Loi sur l'autonomie d'Äland de 1991, précitée*, note 981. Rappelons, par ailleurs, que le partage des compétences mis en place par la *Loi sur l'autonomie d'Äland* est effectué à l'aide de deux listes de compétences exclusives: l'une attribuée à l'État central et l'autre à la province d'Äland. Aucune compétence n'est subordonnée à l'autre et aucune compétence n'est commune aux deux. En conséquence, il est clair que sur certaines questions qui touchent à ses sphères de compétence, seule la province d'Äland a l'autorité pour négocier et conclure sur des mesures internationales qui s'appliqueront sur son territoire.

[989] Notons toutefois que ce *Comité des régions* a uniquement un rôle consultatif. Pour plus de détails sur les représentants des Îles Äland sur le Comité des régions, voir : L. HANNIKAINEN, *op. cit.*, note 978, et pour plus de détails sur le rôle du Comité des régions, voir notamment : A. FENET, «La Communauté européenne et la protection des minorités», *in Ordres juridiques et espaces marchands/The Legal Order and The Realm of Commerce*, *op. cit.*, note 307, p. 57-73, plus particulièrement aux pages 62 et 63

[990] Articles 44 et 47 du *Traité de Coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède* (*Traité d'Helsinki*), 23 mars 1962, entrée en vigueur le 1er juillet 1962, texte intégral en anglais en ligne: [http://www.norden.org/web/3-2-arb/uk/helsinki_agreement.pdf].

[991] *Loi sur l'autonomie du Groenland* du 29 novembre 1978, n° 577, texte en anglais en ligne: [http://dk.nanoq.gh/tema.asp?page=tema&objno=31837].

[992] *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes* du 23 mars 1948, n° 137, texte en anglais en ligne: [http://www.tinganes.fo].

[993] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : F. HORN, *loc. cit.*, note 811, p. 348-349.

Il est vrai que ces deux territoires ont comme caractéristique commune d'être situés à l'extérieur des frontières du Danemark et d'être géographiquement isolés (ce sont en fait des îles). Il est vrai également que ces caractéristiques, de même que les liens historiques que leurs populations respectives ont entretenus avec la majorité danoise, ne sont pas étrangères à la décision du Danemark de leur accorder une certaine autonomie. Toutefois, ces deux territoires jouissent d'une large autonomie également pour d'autres raisons qui ne leur sont pas communes.

L'autonomie régionale des **Îles Faroes** repose principalement sur des raisons linguistiques, puisque l'archipel des Faroes est habité par une population qui parle principalement le féroïen, contrairement au Danemark où 98 % de la population parle le danois. La *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes* confirme cette justification en accordant le statut de co-officialité à la langue féroïenne avec la langue danoise et en précisant que le féroïen sera la principale langue d'usage aux Îles Faroes. Cette autonomie repose également sur des raisons historiques. En effet, à la suite de la Seconde Guerre mondiale où le Danemark avait été occupé par les Allemands et les Îles Faroes par les Britanniques, le Danemark a dû négocier avec les représentants des Îles Faroes qui ne voulaient plus revenir au statut de département du Danemark, de sorte qu'un statut d'autonomie leur a été accordé en 1948[994].

L'autonomie régionale du **Groenland**, quant à elle, est plus récente et a été accordée principalement pour reconnaître le caractère « distinct » de la communauté qui y vit concentrée[995], soit la population autochtone qui entretien historiquement des liens avec le territoire sur lequel elle vit. Elle a été accordée principalement pour répondre aux besoins particuliers de cette population qui représente 80 % de la population totale du Groenland et qui parle l'inuktitut. On peut déduire cette raison linguistique du texte de la *Loi sur l'autonomie du Groenland* elle-même qui reconnaît l'inuktitut et le danois comme langues officielles, mais qui prend soin de préciser que l'inuktitut

---

[994] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. LECLERC, «Les Îles Faroes», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Il est intéressant de noter également qu'en mars 2000 un projet d'indépendance totale a été élaboré par le gouvernement féroïen, qu'un référendum a été tenu à ce sujet et que les négociations se poursuivent à cet égard avec le gouvernement central du Danemark. Ainsi, le statut d'autonomie régionale accordé aux Îles Faroes après la Seconde Guerre mondiale pourrait éventuellement être transformé en un statut d'État indépendant. Si ce projet devait voir le jour, la sécession pourrait avoir été la solution utile pour répondre au besoin de la minorité féroïenne de participer pleinement à la vie publique de l'État. Il serait alors intéressant d'analyser les procédures suivies par les différentes parties intéressées pour y arriver. Pour plus de détails au sujet de ce projet, voir notamment le site du gouvernement des Îles Faroes qui traite de ce sujet, en ligne : [http://www.fullveldi.fo].

[995] L'article 1 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991, reconnaît d'ailleurs spécifiquement que le Groenland est une «communauté distincte» au sein du Royaume du Danemark.

sera la principale langue[996]. Les motifs liés au caractère autochtone de la population et à ses besoins peuvent également se déduire de cette loi qui accorde à la population permanente du Groenland le droit à l'exploitation des ressources naturelles[997]. Cette autonomie régionale a été accordée en 1978 à la suite d'un référendum rendu nécessaire par un militantisme accru des autochtones à cet égard[998].

L'autonomie régionale de ces deux territoires se traduit non seulement par une **autonomie administrative**, mais également par une certaine **autonomie financière** (les deux territoires étant habilités à prélever des impôts municipaux et régionaux et bénéficiant, au surplus, de transfert de budget de la part de l'État central danois). Elle se traduit également par une **autonomie législative** réelle et potentielle sur des domaines de compétences exclusives dont les sujets peuvent intéresser plus particulièrement les minorités respectives concentrées qui y vivent, ou avoir un impact direct ou indirect sur leur identité.

Nous parlons d'autonomie législative « réelle » compte tenu que l'entité autonome (Îles Faroes ou Groenland) peut choisir les domaines de juridiction dans lesquels elle désire intervenir parmi la liste de compétences énumérées en annexe de la loi sur l'autonomie qui lui est applicable. Si elle choisit d'intervenir, le transfert du pouvoir législatif dans ce domaine est automatiquement effectué de façon exclusive[999]. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner que les compétences législatives, prévues à la liste en annexe de la *Loi sur l'autonomie du Groenland* et pouvant être transférées, sont l'éducation, la culture, les affaires sociales, la santé, la protection de l'environnement, la pêche, etc., soit des domaines variés et d'intérêt pour la population autochtone qui y vit. Si l'entité autonome choisit de ne pas intervenir dans un champ de juridiction prévu à la liste, l'État central conserve le pouvoir législatif à ce sujet, mais peut accepter, après négociation avec l'entité autonome, de transférer l'autonomie administrative correspondante[1000].

Par ailleurs, nous parlons d'autonomie législative « potentielle » étant donné que les deux lois sur l'autonomie prévoient la possibilité pour l'État central, après négociation avec l'entité autonome, de transférer d'autres compétences législatives dans des domaines non précisés à la

---

[996] Article 9 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.
[997] Paragraphe 8(1) de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991. Il importe, par ailleurs, de préciser que les droits aux ressources non organiques doivent, quant à eux, être réglés par un accord entre le gouvernement danois et le gouvernement groenlandais.
[998] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. LECLERC, «Groenland», *in L'Aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58 ainsi que le site du gouvernement groenlandais, en ligne : [http://dk.nanoq.gl].
[999] Article 4 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland*, précitée, note 991.
[1000] Article 5 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.

liste[1001]. Ainsi, on peut dire que l'autonomie législative, qui est prévue dans le cas des deux territoires autonomes du Danemark, a un caractère évolutif. À partir du moment où l'État central accepte de transférer d'autres compétences, les territoires peuvent les exercer et les ajouter à leur liste de domaines de juridiction exclusive. Ce caractère évolutif de l'autonomie est intéressant puisqu'il laisse entrevoir de nombreuses possibilités pour élargir l'étendue de l'autonomie selon les besoins des entités autonomes à une époque donnée.

Les deux lois d'autonomie ont également pris soin de prévoir une procédure en cas de conflits sur le partage des compétences et ont créé un organisme spécialement chargé de les résoudre[1002]. En fait, il existe pour chacun des deux territoires un Comité constitué de deux représentants du gouvernement danois, de deux représentants du gouvernement régional et de trois juges de la Cour suprême. Si les représentants des deux ordres de gouvernement s'entendent, les trois juges ne s'en mêlent pas et la question est résolue. Toutefois, en cas de désaccord, les trois juges de la Cour suprême doivent trancher et rendre une décision irrévocable.

Les deux lois d'autonomie prévoient également des dispositions spéciales relatives à la coopération et aux relations des entités autonomes avec l'État central et imposent même certaines obligations de consultation entre les deux ordres de gouvernement[1003]. Ces particularités de l'autonomie sont intéressantes dans la mesure où elles permettent d'éviter des conflits entre les entités autonomes (Groenland et Îles Faores) d'une part, et l'État central (le Danemark) d'autre part.

Ces autonomies régionales sont exercées par le Parlement (Loghing) et le gouvernement feroïens aux Îles Faroes et par le parlement (Lansting) et le gouvernement groenlandais au Groenland. Ces institutions autonomes représentent toutes les personnes, et non seulement la minorité, qui résident sur leur territoire puisque les droits de voter et d'être élu ne sont pas restreints par des critères semblables à ceux qui existent dans la province d'Äland en Finlande. En effet, par le seul écoulement du temps (résidence de six mois), une personne peut bénéficier de ces droits au Groenland, alors que dès son enregistrement à titre de résidente, une personne peut en bénéficier aux Îles Faroes.

---

[1001] Articles 7 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.
[1002] Article 18 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.
[1003] Chapitre 3 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.

Cela dit, compte tenu des données démographiques de ces territoires et du grand nombre de personnes appartenant aux minorités autochtones dans le cas du Groenland et aux minorités linguistiques faroïenne dans le cas des Îles Faroes, on peut affirmer que les minorités ont la possibilité de participer, par le biais des institutions autonomes régionales, à la « vie de l'État » dans plusieurs domaines, soit dans les domaines de compétence exclusive qui auront été transférés à leur entité autonome. Ainsi, selon les compétences transférées, les minorités pourraient avoir la possibilité de participer à toutes les facettes de la « vie de l'État » à un niveau régional.

Les minorités ont également l'occasion de participer, dans une certaine mesure, à la « vie de l'État » à l'égard d'autres domaines qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central en vertu d'une modalité supplémentaire prévue dans la *Constitution danoise* qui ressemble à celle prévue dans la *Loi sur l'autonomie d'Äland*. En effet, la présence de deux représentants de chacun des territoires est assurée directement au sein du Parlement danois[1004]. Tout comme dans le cas des îles Äland, cette particularité représente une deuxième solution, « intégrative » cette fois-ci, que l'État a choisi de combiner à la « solution autonomiste » de l'autonomie régionale pour assurer la participation de la minorité des Îles Faroes et du Goenland à certaines facettes de la « vie de l'État » au niveau national.

Enfin, notons que ces deux autonomies régionales, compte tenu de leur démographie, ne font pas qu'assurer une participation de leur minorité respective à la « vie de l'État » dans certains domaines à l'échelle nationale. Leur démographie justifie également, tout comme dans le cas de l'autonomie régionale de la province d'Äland en Finlande, la participation des minorités qui vivent sur le territoire des Îles Faroes et sur celui du Groenland dans les relations internationales du Danemark sous différentes formes. En effet, comme ces deux territoires autonomes sont composés à majorité de population par ailleurs minoritaire à l'échelon national, le fait d'accorder certaines mesures visant la participation des **autorités autonomes** à l'échelle internationale **équivaut, dans les faits, à accorder ces mêmes droits aux minorités** qui y vivent. Or, la *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes*, la *Loi sur l'autonomie du Groenland* de même que le *Traité d'Helsinki* prévoient ce genre de mesures de participation des autorités autonomes à l'échelle internationale.

---

[1004] Article 28 de la *Loi constitutionnelle du Royaume du Danemark*, en anglais en ligne: [http://www.oefre.unibe.ch/law/lcl/dao0000_html]. Voir également : la *Loi électorale du 13 mai 1987*, n° 271 qui confirme la présence de deux représentants groenlandais et de deux représentants féroïens sur 179 au sein du Parlement danois, cité dans F. HORN, *loc. cit.*, note 811.

En effet, les lois octroyant l'autonomie au Groenland et aux Îles Faroes spécifient les modalités particulières à respecter pour obtenir le consentement des autorités autonomes avant la conclusion de traités dont le sujet touche leurs intérêts[1005]. La *Loi sur l'autonomie du Groenland* prévoit aussi, plus particulièrement, la consultation des autorités du Groenland sur toutes les initiatives et décisions au sein de *l'Union européenne* « qui touchent leurs intérêts »[1006]. Les deux lois d'autonomie du Danemark précisent également la possibilité pour les autorités autonomes de demander que, dans des missions danoises à l'étranger, « des assistants en charge de leurs intérêts » soient employés[1007]. Elles accordent enfin la possibilité pour les autorités autonomes de participer, au côté du ministère des Affaires étrangères danois, aux négociations internationales sur des questions « qui touchent leurs intérêts »[1008]. Le Groenland et les Îles Faroes ont utilisé cette possibilité à quelques reprises et sont d'ailleurs directement membres de plusieurs organisations internationales où ils peuvent intervenir sur des questions relatives notamment à la pêche[1009]. Comme ces deux territoires ont été expressément exclus, à leur demande, de l'*Union européenne*, alors que le Danemark en est pourtant membre, ils ont utilisé cette possibilité de participer aux négociations internationales au côté de leur État pour régir leurs relations économiques avec l'*Union européenne* par des ententes bilatérales spéciales[1010].

Enfin, tout comme dans le cas des Îles Äland, le *Traité d'Helsinki* prévoit que deux représentants spécifiques de chacun des deux territoires autonomes (Îles Faroes et Groenland) siégeront directement au sein du *Conseil nordique*, ce qui assure indirectement une représentation des minorités qui vivent sur ces territoires autonomes au sein de ce *Conseil*[1011].

Bien que les autonomies régionales des Îles Faroes et du Groenland fonctionnent très bien et présentent de nombreux avantages et bien que le Groenland soit l'un des seuls exemples que l'on peut citer à titre de territoire dont l'autonomie est exercée par une population autochtone[1012], ces exemples d'autonomies régionales ne sont toutefois pas parfaits. D'ailleurs, le projet

---

[1005] Article 13 et 14 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991, et paragraphe 7(2) de la *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes, précitée*, note 992.
[1006] Article 15 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991.
[1007] Paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991, et paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes, précitée*, note 992.
[1008] Paragraphes 16(2) et 16(3) de la *Loi sur l'autonomie du Groenland, précitée*, note 991, et paragraphes 8(3) et 8(4) de la *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes, précitée*, note 992.
[1009] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: F. HORN, *loc. cit.*, note 811, p. 356.
[1010] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment: *Id.*, p.356-357.
[1011] Article 44 et 47 du *Traité de Coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède (Traité d'Helsinki), précité*, note 990.
[1012] Sauf peut-être le cas du Nunavut au Canada dont nous avons déjà parlé au chapitre précédent lorsque nous indiquions des exemples d'autonomies dans le contexte d'un aménagement fédéral. Voir : *Supra*, partie II, Chapitre 1, section II,

d'indépendance des Îles Faroes de mars 2000 et les négociations toujours en cours avec l'État central[1013] soulignent des insatisfactions à propos du régime actuel. Les autorités des Îles Faroes considèrent, entre autres, que leur autonomie financière n'est pas suffisamment flexible pour leur permettre d'utiliser les transferts de l'État à leur guise et pour poursuivre des priorités différentes de celles du pouvoir central dans divers domaines qui les intéressent, notamment économiques, et qui devraient, à leur point de vue, relever de leur compétence. Ainsi, il semble que les minorités qui vivent sur le territoire des Îles Faroes ne peuvent, par le seul biais de l'autonomie territoriale, participer pleinement à toutes les facettes de la « vie de l'État ». D'autres solutions devront être combinées, si ce n'est déjà fait.

***- Le Royaume-Uni et les autonomies de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord***

Le Royaume-Uni est formé de quatre provinces, à savoir : 1) l'Angleterre; 2) le pays de Galles; 3) l'Écosse; et 4) l'Irlande du Nord. Les trois premières sont situées sur l'Île de Grande-Bretagne, alors que la quatrième est située sur l'Île d'Irlande, territoire insulaire qu'elle partage avec l'État indépendant de la République d'Irlande.

Trois de ces provinces jouissent, depuis la fin des années 90, d'une certaine autonomie régionale (pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord), bien que l'autonomie de l'Irlande du Nord ait été suspendue depuis février 2000[1014]. En effet, à la suite de référendum tenus dans ces trois provinces respectives, le Parlement de Westminster a adopté la *Loi sur l'administration locale de l'Écosse de 1997*[1015], la *Loi sur l'Irlande du Nord de 1998*[1016] et la *Loi sur l'administration du pays de Galles de 1998*[1017] qui précisent la nature et l'étendue de leur nouvelle autonomie respective que l'on désigne aussi sous le nom de « dévolution régionale ». Ces lois ne font pas partie d'une constitution formelle car le Royaume-Uni ne dispose pas de constitution écrite. Ainsi, elles

---

paragraphe 2, b) a) ii) de la présente thèse.

[1013] *Supra*, note 994 de la présente thèse.

[1014] En effet, bien que le gouvernement nord-irlandais ait été formé le 2 décembre 1999, le Parlement britannique a adopté, le 12 février 2000, une loi suspendant temporairement le travail des institutions en place en Irlande du Nord en raison de l'absence de désarmement de l'IRA. Celui-ci devait se faire dès la formation du gouvernement mixte en vertu d'un accord particulier survenu après celui du *Vendredi Saint* en raison des difficultés qui sont apparues en 1998 et 1999 pour former ce gouvernement. Pour plus de détails, voir notamment : T. HADDEN, *The Peace process in Northern Ireland*, UN document. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.3.

[1015] *Local Government Scotland Act 1997*; *Scotland Act, 1998*, c. 46, 19 novembre 1998, texte en anglais en ligne: [http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80046-h.htm].

[1016] *Government of Wales Act 1998*, c.38, texte en anglais en ligne: [http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm].

[1017] *Northern Ireland Act, 1998*, texte en anglais en ligne: [http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998].

pourraient, en pratique être modifiées ou abolies de façon unilatérale par l'État central. Toutefois, pour des raisons politiques, elles ne pourraient pas l'être sans confrontation et le seraient donc difficilement sans intervention démocratique. L'exemple de l'Irlande du Nord nous indique toutefois que la mise en œuvre de ces autonomies peut être suspendue.

Ces autonomies ont été accordées pour des raisons historiques plus que linguistiques, bien que des aspects linguistiques étaient en jeu. En effet, dans les trois cas, les revendications d'autonomie visaient d'abord le rétablissement de parlements régionaux et d'autonomies politiques jadis détenues par ces provinces[1018]. Elles visaient également à redonner aux langues locales (le gaélique écossais, le gallois et l'irlandais) la place qui leur revenait et une reconnaissance officielle, bien que ces langues ne soient plus parlées par une grande majorité de la population dans les faits. La politique d'intégration adoptée par l'État central depuis longtemps et assurant une utilisation exclusive de l'anglais s'est chargée de les faire quasi-disparaître[1019]. Ainsi, on ne peut pas parler de minorités linguistiques proprement dites, mais de minorités linguistiques historiques.

Dans le cas de l'Irlande du Nord, d'autres facteurs, tels que l'origine religieuse de la population (à majorité protestante et à minorité catholique) de même que la situation historique conflictuelle et terroriste relative au rattachement de l'Irlande du Nord à la République d'Irlande, ne sont pas étrangers à l'autonomie octroyée. Les circonstances qui ont mené à l'octroi de cette autonomie sont d'autant plus particulières qu'elles ont nécessité des négociations et un accord impliquant des entités extra-étatiques.

En effet, *l'Accord de Belfast de 1998*[1020] qui a précédé l'octroi de l'autonomie lie non seulement le Royaume-Uni et les représentants de partis politiques d'Irlande du Nord, mais également la République d'Irlande. Le but de cet Accord était de répondre à tous les aspects des aspirations autonomistes en cause (historiques, religieux, linguistiques, revendications territoriales)

---

[1018] Le Parlement du pays de Galles a été aboli il y a plus longtemps suite aux lois d'Union de 1536 et 1543. Le Parlement d'Édimbourg d'Écosse avait, quant à lui, été aboli en 1707. Enfin, Le Parlement d'Irlande du Nord avait été aboli plus récemment en 1972, alors que le Parlement de Westminster avait adopté la *loi martiale* compte tenu du conflit entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande au sud qui perdurait depuis l'indépendance de cette dernière en 1949. Pour plus de détails sur l'historique des conflits, voir notamment : J. LECLERC, «Royaume-Uni» *in L'aménagement linguistique dans le monde, op.cit*, note 58 ainsi que R. SUTHERLAND, «Aspects of the Scottish Constitution prior to 1707», *in* J.P. GRANT, *Independance and Devolution, the Legal Implications for Scotland*, W.Green, Edimburgh, 1976, 233 pages, p.15 à 44.

[1019] Ce n'est que depuis 1993 que des lois linguistiques existent. De plus, notons que cet État a hésité avant de signer la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, précitée*, note 123, ce qui laisse croire que la question des droits linguistiques n'était pas une priorité. Pour plus de détails, voir : J. LECLERC, «Royaume Uni», *in L'Aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[1020] Aussi appelé *l'Accord du Vendredi Saint*. Pour plus de détails sur cet Accord, voir notamment : T. HADDEN, *op. cit.*,

en créant un parlement bi-confessionnel (représentants de catholiques irlandais et de protestants rattachés à la couronne britannique) et en prévoyant également la création de deux Conseils, soit : 1) un Conseil Nord-Sud pour développer des politiques communes entre les deux Irlandes; et 2) un Conseil Est-Ouest pour développer une coopération entre l'Irlande du Nord et les provinces de Grande-Bretagne. Les faits ont toutefois démontré que la création du parlement bi-confessionnel n'a pas été chose facile en Irlande.

L'étendue des trois autonomies ou dévolutions régionales accordées par le Royaume-Uni est différente d'une province à l'autre. Alors que l'autonomie de l'Écosse et de l'Irlande du Nord se traduit par une autonomie administrative, une autonomie financière et une autonomie législative limitée, celle du pays de Galles ne se traduit que par une simple autonomie administrative. Ces autonomies sont exercées par des parlements et gouvernements régionaux en Écosse et en Irlande du Nord. Elle est exercée par un organisme administratif régional que l'on nomme curieusement « assemblée galloise » au pays de Galles, vu qu'elle n'a aucun pouvoir législatif. Elle peut toutefois adopter des règlements d'application.

Nous qualifions l'autonomie législative accordée aux deux premières provinces (Écosse et Irlande du Nord) de « limitée » étant donné qu'elle ne porte pas sur un grand nombre de domaines, mais surtout parce qu'elle n'est pas exclusive, que l'État central peut intervenir pour empêcher son exercice au nom de l'intérêt national ou de la sécurité nationale et qu'il peut même modifier l'étendue des domaines visés par l'autonomie par simple Ordonnance en conseil[1021].

Cela dit, il reste que ces autonomies sont relativement récentes et seule la pratique pourra nous indiquer si elles sont efficaces et si elles peuvent répondre aux besoins des minorités linguistiques historiques et surtout, aux besoins de la minorité religieuse catholique en Irlande du Nord. Dans ce dernier cas, ce n'est sûrement pas dans un contexte de suspension du travail des institutions de la région que cette autonomie pourra être utile aux minorités. De toute façon, dans le meilleur des scénarios, les autonomies en Écosse et en Irlande du Nord permettront aux minorités de participer à la « vie de l'État » uniquement dans certains domaines, plus particulièrement dans le domaine culturel en regard de la langue, et de façon limitée. Ainsi, d'autres solutions devront être combinées pour assurer la participation aux autres facettes de la « vie de l'État ». Bien sûr, cette situation apporte des garanties supérieures par rapport à celle d'avant, alors que les minorités ne

---

note 1014.

[1021] Voir plus particulièrement les article 28 à 35 de la *Loi sur l'Écosse, précitée*, note 1015.

bénéficiaient d'aucune mesure leur permettant de participer effectivement à la « vie de l'État », mais encore faut-il que cette autonomie puisse être véritablement mise en œuvre.

***- Le Portugal et ses archipels des Açores et de Madère***

Le Portugal est un État unitaire composé de 18 entités administratives et de deux régions autonomes insulaires : les archipels des Açores et de Madère. Ces régions autonomes ont été créées en 1976 par la *Constitution portugaise* elle-même de sorte que ce statut ne peut pas être modifié ou aboli facilement. Ainsi, en vertu du paragraphe 6(2) de la *Constitution portugaise,* ces deux régions sont « des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres »[1022].

Ces deux autonomies régionales n'ont pas été octroyées pour des raisons linguistiques puisque la population de ces deux régions, tout comme le reste du Portugal, est de langue maternelle portugaise à 98 %. D'ailleurs, la langue officielle de ces régions est la même que celle de l'État central : le portugais[1023]. En fait, ces autonomies, tel que le précise l'article 225 de la *Constitution portugaise*, sont fondées « sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations autonomistes des populations insulaires ».

Ainsi, ces autonomies n'ont pas été accordées à des régions où la majorité de la population appartient à une minorité nationale, linguistique ou religieuse, mais à des régions où la population possède certaines caractéristiques sociales et culturelles et démontre certaines aspirations autonomistes. Il n'est pas aisé de rattacher cette population à une minorité en particulier (nationale, linguistique, religieuse ou ethnique comme le prévoit la plupart des instruments internationaux sur la question). Toutefois, il semble que le Portugal leur reconnaît au moins suffisamment de caractéristiques particulières marquantes de leur identité pour leur accorder une certaine autonomie. En d'autres termes, la *Constitution portugaise* semble, sans le dire expressément, considérer les populations de ces régions comme un type de minorité possédant des caractéristiques culturelles propres. Ces autonomies régionales reposent par ailleurs, pour une bonne part, sur les liens

---

[1022] *Constitution de la République portugaise* de 1976, tel que révisée en 1997, texte en français en ligne: [http://www.parlamento.pt/frances/const-leg/crp-franc/index.htm]. Pour plus de détails sur l'histoire qui a mené à l'octroi de ces autonomies, voir notamment : J. LECLERC, «Le Portugal», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[1023] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : J. LECLERC, «Le Portugal», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

historiques entretenus par la population de ces archipels avec la population du Portugal, mais elles ont été obtenues surtout grâce aux forces revendicatrices de ces populations insulaires (d'ailleurs reconnues expressément à l'article 225 de la *Constitution*).

En conférant une autonomie à ces régions, la *Constitution* permet à cette population (que nous identifierons comme « minorité ») de participer, dans une certaine mesure, à toutes les facettes de la « vie de l'État ». C'est la *Constitution portugaise* qui précise, à son titre VII, l'étendue et la portée de ces autonomies. Elles disposent de pouvoirs qui sont prévus dans la *Constitution* et qui sont également précisés dans leur statut respectif[1024]. En fait, ces deux régions autonomes du Portugal jouissent d'une véritable **autonomie administrative et financière** (en effet, elles peuvent prélever des impôts municipaux et locaux et reçoivent également un financement à même le budget de l'État central qu'elles peuvent utiliser à leur guise). Toutefois, leur **autonomie législative**[1025] **demeure limitée** puisqu'elle peut être exercée uniquement sous une certaine supervision de l'État central.

À titre d'exemple, le statut constitutif de ces deux régions doit être adopté et ne peut être amendé qu'avec l'approbation de l'Assemblée de la République[1026]. Par ailleurs, ces deux régions peuvent adopter des lois sur « des matières qui intéressent spécifiquement les régions »[1027] qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'État central, mais uniquement sous deux conditions : 1) les lois régionales doivent respecter les lois générales de la République; et 2) la région autonome doit avoir préalablement obtenu l'autorisation de l'Assemblée de la République pour adopter des lois relatives à cette matière[1028]. Au surplus, toute loi régionale, pour être valide, doit obtenir la signature du ministre de la République pour la région[1029], lequel est nommé par le président de la République[1030]. De même, l'entrée en vigueur d'une loi régionale peut être empêchée par le *veto* que peut apposer ce même ministre de la République[1031]. Enfin, ce dernier peut demander au

---

[1024] *Statut politique et administratif de la région autonome des Açores*, Loi n° 9/87,du 26 mars 1987 modifiée par la loi n° 7//98 du 27 août 1998, texte en ligne: [http://www.alra.pt/estat.pdf]; ainsi que *Statut politique et administratif de la région autonome de Madère*, loi n° 130/99, du 21 août 1999, texte en ligne: [http://www.alrm.pt/statuto_ram.html].

[1025] Art.227, 228 et 232 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022; art. 8 et 31 du *Statut politique et administratif de la région autonome des Açores, précitée*, note 1024; et article 37 du *Statut politique et administratif de la région autonome de Madère, précitée*, note 1024.

[1026] Art.226 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.

[1027] Art.228 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.

[1028] Par.227(1)a) et b) de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.

[1029] Art. 233 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.

[1030] Art. 230 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022. Il est vrai toutefois que cette nomination est faite par le président de la République après consultation du Conseil d'État dont deux de ses membres sont les présidents des gouvernements régionaux suivant l'article 142 de la *Constitution portugaise*.

[1031] Art. 233 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.

Tribunal constitutionnel de se prononcer sur la validité du projet de loi avant même que la loi ne soit adoptée[1032].

Malgré ces balises, il reste que les deux régions autonomes et les « minorités » qu'elles représentent ont tout de même un certain pouvoir législatif sur les matières qui « les intéressent », que les autres entités administratives de l'État n'ont pas, et peuvent, de ce fait, participer, par le biais des assemblées et gouvernements régionaux et dans les limites de leurs compétences, à la « vie de l'État ».

Le système mis en place au Portugal comporte également d'autres particularités intéressantes qui méritent d'être soulignées. Tout d'abord, la *Constitution portugaise* accorde aux assemblées régionales des Açores et de Madère un « droit d'initiative » pour présenter des lois relatives à des sujets de la compétence de l'État central[1033]. Cette particularité permet aux deux régions autonomes et à la population qu'elles représentent de participer à la « vie de l'État » également en ce qui concerne des domaines qui relèvent de la compétence de l'État central. Deux autres particularités intéressantes donnent une plus grande efficacité aux autonomies octroyées et permettent d'éviter les conflits entre les entités autonomes d'une part, et l'État central d'autre part. Il s'agit de l'obligation pour la République de consulter les régions autonomes avant d'adopter des lois lorsque des questions qui y sont traitées risquent de les affecter[1034] et l'obligation pour la République de collaborer « au développement économique et social des régions autonomes en s'efforçant de corriger les inégalités résultant de leur insularité »[1035].

***- La Chine et ses cinq régions autonomes***

La Chine est composée de différentes divisions administratives, soit : 22 provinces, cinq régions autonomes (Guangxi, Mongolie intérieure, Ningxia Hui, Tibet et Ouïgour), quatre municipalités directement subordonnées à l'autorité centrale (Pékin ou Beijing, Shanghai, Tianjin et Chonging) et deux régions administratives spéciales (Hong Kong et Macao). Il existe également, à l'intérieur de ces divisions, d'autres sous-divisions administratives, telles que des départements, des municipalités, des districts et des cantons[1036].

---

[1032] Art. 233 et 278 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.
[1033] Alinéa 227(1)f) de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.
[1034] Article 229 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.
[1035] Article 229 de la *Constitution portugaise, précitée*, note 1022.
[1036] Pour plus de détails sur ces divisions, voir notamment : J. LECLERC, «La Chine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

La *Constitution chinoise*[1037] prévoit la création d'entités autonomes qu'elle désigne sous le nom d'« autonomies régionales » ou de « régions nationales autonomes ». En fait, l'article 4 de la *Constitution chinoise* affirme que « l'autonomie régionale règne dans les régions où les populations des nationalités minoritaires vivent dans des communautés homogènes; dans ces régions, des organes d'un gouvernement autonome sont mis en place pour l'exercice du droit à l'autonomie. Toutes les régions nationales autonomes font partie intégrante de la République populaire de Chine »[1038]. Il semble que cette autonomie régionale ait été prévue pour tenir compte de la réalité multiethnique, multilingue et multiconfessionnelle de l'État[1039], mais repose également sur un contexte historique particulier. En effet, les dispositions de la *Constitution chinoise* de 1982 relatives à l'autonomie et la *Loi sur l'autonomie des régions ethniques de la République populaire de Chine de 1984*[1040] (ci-après « *Loi sur l'autonomie régionale* »), qui précise la portée de cette autonomie, ont été adoptées après que le Parti communiste ait reconnu les erreurs commises vis-à-vis les minorités nationales durant la période précédente[1041]. Ces dispositions constituaient, en quelque sorte, des mesures compensatoires pour pallier aux effets des diverses politiques anti-nationalistes successives mises en place depuis le début des années 1960. Mentionnons que ces politiques impliquaient, entre autres, des immigrations massives de Han (membres de la majorité) dans les régions où vivaient des minorités dans le but d'imposer le modèle chinois socialiste et de diluer la population minoritaire; des déportations d'enfants issus de minorités nationales vers Pékin en vue de leur apprendre les us et coutumes chinoises; et des fragmentations de régions autonomes en plusieurs territoires administratifs afin de mieux les contrôler.

Cela dit, les autonomies régionales, prévues à la *Loi sur l'autonomie régionale*, peuvent être créées à divers échelons administratifs, que ce soit au plan régional, départemental ou de district. En effet, le préambule de la *Loi sur l'autonomie régionale* prévoit que l'autonomie régionale peut être pratiquée « dans les régions où une nationalité vit en groupe compact important », alors que l'article 2 précise que l'autonomie régionale s'applique aux « zones où

---

[1037] *Constitution chinoise de 1982, précitée*, note 858.
[1038] Cité en français *in* J. LECLERC, «La Chine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[1039] Pour plus de détails sur les différentes minorités de l'État chinois, voir notamment : J. LECLERC, «La Chine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[1040] *Loi sur l'autonomie des régions ethniques de la République populaire de Chine (1984)*, traduction française se retrouvant en annexe de J. LECLERC, «La Chine», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[1041] Pour plus de détails sur les diverses politiques anti-nationalistes mises en place durant la période de 1960 à 1985 en Chine, voir notamment : J. DAUBIER, *Histoire de la révolution prolétarienne en Chine : 1965/1969*, édition Maspero, Paris, 1971; R. POULIN, *La politique des nationalités de la République populaire de Chine de Mao Zedong à Hua Guofeng*, Conseil de la Langue française, Québec, 1984, 210 pages; ainsi que J. LECLERC, « La Chine », *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

s'agglomère la population de chaque minorité nationale » et qu'« une zone d'autonomie nationale peut être une région autonome, un département autonome ou un district autonome ». L'article 12 de cette même *Loi* précise que des régions autonomes peuvent être créées « selon les relations de ces minorités et selon les conditions de développement économique et de l'histoire ». Ainsi, la création de régions autonomes dépend de la concentration géographique des minorités et des aspirations autonomistes des populations minoritaires vivant sur un territoire donné, mais également du développement économique et de l'histoire du territoire en cause.

À l'heure actuelle, il existe uniquement cinq régions autonomes en Chine, soit les régions de Guangxi (dans laquelle vit concentrée une majorité de Zhuangs), de la Mongolie intérieure (dans laquelle vit concentrée une majorité de Mongols), de Ningxia (dans laquelle vit concentrée une majorité de Huis), du Tibet (dans laquelle vit concentrée une majorité de Tibétains) et de Xinjiang - ou Ouïgour - (dans laquelle vit concentrée une majorité de Ouïgour). Il semble qu'il existerait également quelques 30 départements autonomes, 124 districts autonomes sans oublier les nombreux cantons ethniques[1042]. Ainsi, « l'autonomie régionale » a été accordée en Chine non seulement à des régions, mais également à d'autres entités administratives plus « locales ».

Il importe de préciser que le nombre d'« autonomies régionales » pourrait changer puisque le système mis en place en Chine permet à une population de demander l'octroi d'une telle autonomie sur un territoire donné suivant la procédure et les conditions prévues par la loi. Cette possibilité offerte par la *Loi* est particulièrement intéressante en ce qu'elle pourrait éventuellement permettre de répondre aux besoins d'une minorité spécifique à une époque donnée. Toutefois, elle pourrait également être illusoire pour les minorités étant donné que les conditions et la procédure prévue pour octroyer cette autonomie laissent place à la subjectivité des autorités centrales et au rapport de force des acteurs en présence dans chaque cas donné. En fait, la création d'une région autonome « résulte de la discussion et de la négociation entre les organismes supérieurs de l'État, les organismes locaux de l'État et les représentants des nationalités intéressées ». Conformément à la loi, un rapport doit être soumis pour obtenir une autorisation du pouvoir central à la création d'une telle autonomie[1043].

---

[1042] Bien que les instruments constitutionnels et légaux de la Chine considèrent les autonomies départementales, de districts et de cantons comme des autonomies régionales au même titre que l'autonomie accordée aux régions, nous qualifierions plutôt ces autonomies d'«autonomies locales» vu le territoire couvert. Voir: *Infra*, chapitre suivant de la présente.

[1043] Article 14 de la *Loi sur l'autonomie régionale, précitée*, note 1040.

La *Loi sur l'autonomie régionale* précise également l'étendue et la portée de l'autonomie accordée le cas échéant et prévoit les organes qui exerceront cette autonomie, soit les « assemblées populaires et les gouvernements populaires propres aux régions autonomes »[1044]. Essentiellement, on peut dire qu'une fois constituées, les régions autonomes bénéficient d'une simple **autonomie administrative** sur des sujets de compétence qui intéressent, il est vrai, plus particulièrement les minorités, tels que la culture, l'environnement, la langue, l'éducation, le développement économique, les sciences, la santé, etc. Elles ne jouissent toutefois d'aucune autonomie législative. Seul un certain pouvoir législatif délégué encadré par le pouvoir central, si on peut le qualifier ainsi, permet aux régions autonomes d'émettre des « décrets d'autodétermination et des règlements en fonction des particularités politique, économique et culturelle des ethnies locales ». Toutefois, « ces décrets et règlements doivent être présentés au Comité permanent du Congrès national du peuple et ratifiés par celui-ci pour entrer en vigueur »[1045].

En fait, les régions autonomes ont uniquement le droit « d'élaborer des politiques particulières et des mesures appropriées dans les régions à la condition qu'elles respectent les dispositions de la Constitution et des lois »[1046] adoptées par l'État central. Elles « organisent et administrent » les affaires de l'édification économique des régions[1047], « élaborent des principes, des politiques et des plans » pour l'édification économique de la région[1048], « administrent et protègent » les ressources naturelles de la région[1049], « administrent » les finances de leur région[1050], et, de façon générale, mettent en place des mesures de protection de leurs minorités ou des mesures favorisant la promotion ou le développement de l'identité de leurs minorités[1051].

---

[1044] Article 15 de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1045] Article 19 de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1046] Paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1047] Article 25 de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1048] Article 26 de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1049] Article 28 de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1050] Paragraphe 33(2) de la *Loi sur l'autonomie régionale*, *précitée*, note 1040.
[1051] Notamment en matière d'éducation et de création d'école (art.37 de la Loi), de culture (par.6(4) et art.38), de langue (art.10), d'écriture (art.10), de coutumes (art.10), de sciences et technologie (art.39), de santé (art.40), d'activités sportives (art.41), etc. En fait, nous remarquons que la *Loi sur l'autonomie régionale* confie aux régions autonomes de grandes responsabilités en ce qui concerne la protection des minorités et la promotion et le développement de leur identité. Bien que cela aille de soi compte tenu que l'autonomie de ces régions a été accordée en raison des minorités qui y vivent concentrées, il semble que cette loi le fait pour délier l'État central de la responsabilité qu'il devrait également avoir à ce chapitre. Seules quelques dispositions, au chapitre VI de la *Loi sur l'autonomie régionale* concernant «la direction et l'assistance des organismes supérieurs de l'État auprès des régions autonomes», viennent tempérer cette constatation. Reste que ces obligations «d'aider» les régions nous semblent bien timides en termes de responsabilités vis-à-vis la protection des minorités. En fait, la *Loi* place toute la responsabilité à ce chapitre sur les épaules des régions autonomes.

Comme on peut le constater, les cinq régions autonomes de la Chine et les minorités qui y vivent concentrées en majorité ont la possibilité, par le biais de leurs assemblées populaires et gouvernements populaires régionaux, de participer, dans une certaine mesure, à toutes les facettes de la « vie de l'État », mais le degré de participation accordé ne va pas jusqu'à l'octroi de pouvoirs décisionnels de nature législative.

Par ailleurs, cette participation pourrait être illusoire, dans les faits, car aucune règle de représentation ne vient assurer la seule présence de minorités au sein de ces assemblées et gouvernements populaires régionaux. En fait, la *Loi sur l'autonomie régionale* prévoit plutôt que des représentants des nationalités ainsi que d'autres nationalités vivant dans la région doivent siéger au sein des entités régionales et que les effectifs et le nombre de représentants appartenant à chacune de ces nationalités doivent être décidés, selon les dispositions de la loi, par le Comité permanent de l'Assemblée populaire de la province et celle de la région[1052]. Ainsi, ces exigences pourraient faire en sorte que très peu de membres d'une minorité ne siègent, à un moment donné, au sein de ces assemblées et gouvernements populaires régionaux. Il semble, en tout cas, que c'est ce qui s'est produit dans la Région autonome du Tibet par exemple, du moins durant une certaine période, alors que les personnes qui siégeaient au sein de ces entités régionales étaient en majorité des han, qui habitaient dans cette région après les immigrations imposées par la Chine, sous prétexte qu'ils étaient les seuls à pouvoir communiquer avec l'État central dans la langue de la majorité[1053].

Cette participation est également assez limitée vu que l'autonomie régionale n'est qu'administrative. Ainsi, il n'est pas certain qu'elle assure, dans tous les cas, une participation « effective » au sens où nous avons défini cette expression lorsque nous avons traité de la portée du « droit de participation ». Par ailleurs, si elle assure une participation quant à la « mise en œuvre » des lois au plan local ou régional, elle ne permet pas une véritable participation à la « vie de l'État » dans les domaines névralgiques et sur le plan des orientations de base des politiques et des lois, même pour celles dont l'objet intéresse plus particulièrement les minorités. L'exemple du Tibet et

---

Voir : *Loi sur l'autonomie régionale, précitée*, note 1040.

[1052] Article 16 de la *Loi sur l'autonomie régionale, précitée*, note 1040.

[1053] Pour plus de détails sur le fonctionnement des assemblées et gouvernements populaires régionaux en Chine et, plus particulièrement, sur celui de l'assemblée et du gouvernement populaire régional au Tibet durant cette période, voir notamment : T. HEBERER, *China and it's National Minorities : Autonomy or Assimilation*, M. E. Sharpe, Armonk, New-York, 1989, 165 pages; ainsi que J. LECLERC, « La Chine », *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

des revendications des Tibétains, depuis l'occupation de leur territoire en 1950[1054] et plus particulièrement depuis 1987 en regard de la clarification du statut de cette région[1055], démontrent que les mécanismes offerts par la *Loi sur l'autonomie régionale* ne réussissent pas à répondre à tous les besoins des minorités qui, historiquement, ont connu une autonomie beaucoup plus étendue.

En somme, nous constatons que cet exemple d'autonomie régionale permet une participation beaucoup moindre des minorités que les autres exemples d'autonomie régionale que nous avons étudiés. En fait, l'étendue et la portée de cette autonomie régionale ressemblent beaucoup plus à celles auxquelles on pourrait s'attendre dans le cas d'une autonomie locale[1056], c'est-à-dire une participation sous forme de pouvoirs administratifs limités. Ce n'est sûrement pas par hasard d'ailleurs que la *Loi sur l'autonomie régionale* s'applique de la même façon aux régions, aux départements, aux districts et aux cantons autonomes.

*b) 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*[1057]. Celle-ci

---

[1054] Cette occupation a d'ailleurs été dénoncée, à plusieurs reprises, par la Communauté internationale notamment par le biais de trois résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1959, 1961 et 1965 qui demandaient la cessation des pratiques qui privent les Tibétains de leur droits et libertés fondamentaux, y compris du droit à l'autodétermination. Voir : Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 1353 (XIV)* de 1959; *Résolution 1723 (XVI)* de 1961; et *Résolution2079 (XX)* de 1965. Pour plus de détails également sur les circonstances qui ont menées à cette occupation et sur la répression religieuse qui a suivie, voir notamment : A. DAVID-NEEL, *Quarante siècle d'expansion chinoise*, La Palatine, 1964, 207 pages; L. KOCH-MIRAMOND, J.-P. CABESTAN, F. AUBIN et Y. CHEVRIER, *La Chine et les droits de l'homme*, L'Harmattan, Paris, 1991, 270 pages, plus particulièrement aux pages 142 à 154 et 176 à 182; ainsi que AMNESTY INTERNATIONAL, *Chine, le Règne de l'arbitraire*, Les Éditions Francophones d'Amnesty International, Mars 1996, 128 pages, p. 51 à 55.

[1055] Pour plus de détails sur la chronologie des tentatives de négociations entre le gouvernement tibétain en exil et le gouvernement chinois à propos du statut du Tibet, voir notamment : COMITÉ CANADA-TIBET, *Tibet and Negociation, in* site [http://www.tibet.ca/en/c2000media.kit/tibet_neg.shtml].

[1056] *Infra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 B) b) de la présente.

[1057] *Charte européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, précitée*, note 441. 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 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 établissement humains*, dix-neuvième session (5-9 mai 2003), Assemblée générale, Cinquante-huitième session, Supplément n° 8, A358/8, p. 80 à 84.

reconnaît que « les collectivités 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 »[1058]. 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[1059]. 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 simplement prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences de collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs[1060].

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

---

[1058] Voir le préambule ainsi que l'article 1 de la *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 511, 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].

[1059] À titre d'exemple, voir l'article 134 de la *Constitution croate,* texte en anglais en ligne: [http://www.usud.hr/html/the_constitution_of_the_republ.html], 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 Verebélyo, 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 locale, 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, (...)».

[1060] Essentiellement, l'article 4 de la *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 5111, 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, op. cit.*, note 1058.

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.

Plusieurs États aussi différents que la plupart des États européens[1061], l'Afrique du Sud[1062], la Russie[1063], l'Inde ou le Mali[1064], pour ne nommer que ceux-ci, ont choisi **d'accorder une autonomie locale 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, et leur permettre de participer effectivement à la « vie de l'État » dans certains domaines (***i***). D'autres États, moins nombreux, ont choisi d'accorder, en plus d'une autonomie locale à l'ensemble des 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 (***ii***).

(i) L'autonomie locale accordée à l'ensemble des collectivités locales

La pratique des États nous démontre que l'autonomie locale accordée sans distinction à l'ensemble des collectivités locales peut permettre à certaines minorités de participer effectivement à la « vie de l'État », du moins au niveau local, dans une plus ou moins grande mesure. L'autonomie locale pourra jouer ce rôle 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**[1065].

---

[1061] Notamment en raison de la *Charte européenne de l'autonomie locale, précitée*, note 511.
[1062] En vertu du chapitre 7 de la *Constitution sud-africaine, précitée*, note 55.
[1063] En vertu du chapitre 8 de la *Constitution russe, précitée*, note 60.
[1064] En vertu des titres XI et XII de la *Constitution du Mali de 1992*, texte en français en ligne: [http://www.justicemali.org1doc014.htm].
[1065] Il importe de préciser toutefois que l'adoption de telles mesures nationales de protection des minorités (prévoyant

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*[1066] 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)[1067]. 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 nynorsk, 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*[1068] 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.

---

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.

[1066] 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 55, p. 14.

[1067] Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «Norvège», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, p. 12.

[1068] *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, précitée*, note 129.

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[1069]. 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*[1070]. 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 les autorités administratives ainsi que lors des réunions des conseils locaux[1071].

La situation en **Finlande** illustre également ce deuxième cas. En fait, l'État a adopté l'article 5 de la *Loi sur les langues*[1072] 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.

---

[1069] 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 58.

[1070] 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 58.

[1071] C'est le cas notamment dans les villages suivants : *Bautzen/Budyšśin, Kamenz/Kamjenc, Niesky/Niska, Kamenz/Kamjenc, Lööbau/Lubij, Hoyerswerda/Wojerecy, Bischofswerda, Weißßwasser/ Bëëla Woda.* Pour plus de détails, voir notamment J. LECLERC, «L'Allemagne», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, p. 7.

[1072] *Loi sur les langues*, adoptée en janvier 2004, *précitée*, note 708. Il est à noter que cet article 5 reprend essentiellement le contenu de l'ancien article 2 de la *Loi sur les langues* précédente.

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 accompagnée 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 ».

ii) 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**. 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 »[1073] et peut assurer la participation effective de cette minorité à la « vie 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* ». 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[1074].

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 et que nous étudierons plus loin (Paragraphe 3 suivant).

**- <u>La Croatie et ses districts à statut d'autonomie spéciale avant 1995</u>**

La **Croatie** a choisi d'accorder une autonomie locale à l'ensemble de ses municipalités et villages ou communes en vertu des articles 132 à 137 de la *Constitution*. Ces dernières ont donc compétence sur les affaires locales qui affectent directement les citoyens, notamment 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 d'incendie et de sécurité civile[1075]. Fait à noter, la compétence sur la culture est

---

[1073] 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.
[1074] Pour plus de détails, voir notamment : R. STAVENHAGEN, *op. cit.*, note 82, p. 3; ainsi que R. STAVENHAGEN, *Report of the Special Reporteur 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 Reporteur 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].
[1075] Paragraphe 134(1) de la *Constitution croate, précitée*, note 1059.

toutefois accordée aux comtés qui bénéficient plutôt d'une autonomie régionale[1076].

La Croatie avait également choisi en 1991 de prévoir la possibilité d'établir des collectivités locales à statut spécial. En effet, elle avait accepté, conformément à la proposition faite par la Conférence pour la paix en Yougoslavie dans le chapitre II de son Projet de Convention en date du 4 novembre 1991[1077], d'adopter l'article 21 de la *Loi constitutionnelle sur les droits et libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la République de Croatie*[1078] (ci-après la *Loi constitutionnelle sur les minorités*). Cette disposition accordait la possibilité aux municipalités et villages ou communes « dans lesquelles les membres d'une communauté ou d'une minorité ethnique ou nationale, selon le recensement de 1981, constituent plus de 50 % de la population » d'obtenir « un statut spécial au sein du système de gestion autonome local de la République de Croatie ».

Sur cette base, l'article 22 de la *Loi constitutionnelle sur les minorités* prévoyait la création d'au moins deux territoires locaux à statut spécial sur lesquels vivaient une majorité de Serbes, à savoir : Knin et Glina. Dans le cadre de cette autonomie, la *Loi constitutionnelle sur les minorités* accordait des compétences plus étendues à ces territoires qu'aux autres collectivités locales, notamment en matière culturelle, et la possibilité de disposer de ressources financières propres. Elle précisait également que cette autonomie pouvait s'exercer par le biais d'une Assemblée, d'un Conseil exécutif et même de tribunaux de première instance et d'appel propres.

En théorie, cette autonomie semblait extrêmement généreuse et permettait certainement aux minorités concernées de participer à la « vie culturelle de l'État » au niveau local dans les domaines de compétence attribués à ces Conseils à statut spécial. Dans les faits, cependant, cette autonomie n'a jamais été mise en œuvre pour diverses raisons. D'abord, la *Loi constitutionnelle sur les minorités* a été, en partie, modifiée le 8 mai 1992 à la demande de la Commission d'arbitrage pour notamment abroger cette possibilité[1079]. Par ailleurs, la guerre, l'autoproclamation des Républiques serbes de Knin et de Krajina au début des années 90, la reconquête de Krajina par la Croatie en

---

[1076] Paragraphe 134(2) de la *Constitution croate, précitée*, note 1059.
[1077] Notons que ce Projet de Convention a toutefois été rejeté par la Serbie et le Monténégro, alors que la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine et la Slovénie y ont donné suite, dans une certaine mesure, lors de leur demande de reconnaissance par les États membres de la Communauté européenne à la fin de l'année 1991. Pour plus de détails, voir: W. CZAPLINSKI, «Réactions relatives à la deuxième partie» *in* E. DECAUX et A. PELLET, *op. cit.*, note 215, p. 235-244.
[1078] *Loi constitutionnelle sur les droits et libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la République de Croatie de 1992*, texte en français *in* J. LECLERC, «Croatie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.
[1079] Pour plus de détails, voir notamment : W. CZAPLINSKI, *loc. cit.*, note 1077, p. 243.

1995 et l'exode massif des populations serbes qui auraient pu profiter de cette autonomie[1080] ont eu raison de cette solution. En fait, puisque l'autonomie locale à statut spécial était conditionnelle à des critères démographiques, elle ne pouvait plus être applicable sur ces territoires après ces événements.

**- La Hongrie et ses Conseils minoritaires communaux**

La **Hongrie** a choisi, à l'instar de la Croatie et de bien d'autres États d'Europe, d'accorder une autonomie locale à l'ensemble de ses villes, départements, communes et arrondissements en vertu de la partie IX de sa *Constitution*[1081]. Toutefois, elle a également choisi de mettre en place d'autres formes d'autonomie pour tenir compte de ses nombreuses minorités nationales et ethniques qui résident depuis au moins un siècle sur le territoire de la Hongrie et qui ont, en conséquence, un fort lien historique avec la majorité[1082].

---

[1080] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 109 et 110.

[1081] *Constitution hongroise, précitée*, note 701.

[1082] En effet, *la Loi sur les minorités nationales et ethniques de la Hongrie, précitée,* note 52, prévoit la possibilité pour les seules « minorités nationales et ethniques » de bénéficier de différents types d'autonomies territoriales et personnelles. La *Loi* donne une définition de ce que constitue une « minorité nationale ou ethnique » sans toutefois faire de distinction entre une « minorité nationale » et une « minorité ethnique ». En fait, le paragraphe 1(2) de la *Loi* mentionne quatre types de critères pour être en présence d'une « minorité nationale ou ethnique » :

- un critère d'ancienneté : le peuple ou le groupe ethnique doit résider depuis au moins un siècle sur le territoire de la République de Hongrie;
- un critère numérique : le peuple ou le groupe ethnique doit être numériquement minoritaire au sein de la population du pays;
- des critères objectifs : le peuple ou le groupe ethnique doit différer du reste de la population par sa langue, sa culture, et sa tradition et ses membres doivent être citoyens hongrois;
- un critère subjectif : le peuple ou le groupe ethnique doit faire preuve d'un esprit d'appartenance visant la conservation des traits caractéristiques objectifs de ses membres.

L'article 2 de la *Loi* prend, par ailleurs, soin de préciser expressément que la *Loi* ne s'applique pas « aux réfugiés, aux immigrés, aux citoyens étrangers s'étant établis en Hongrie et aux apatrides ». De toute façon, à notre avis, dans la plupart des cas, ces personnes ne pourraient pas répondre à au moins un critère prévu à l'article 1 de la *Loi* pour constituer une « minorité nationale ou ethnique », soit le critère de l'ancienneté. Sur la base des critères mentionnés à l'article 1, le paragraphe 61(1) de la *Loi* énumère ensuite les différents groupes considérés comme « autochtones », à savoir : les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Polonais, les Roumains, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Tziganes et les Ukrainiens et précise la procédure d'application pour la reconnaissance éventuelle d'autres minorités. La lecture combinée de ces deux dispositions (article 1 et paragraphe 61(1) de la *Loi*) n'est cependant pas tout à fait claire. En effet, la *Loi* ne précise pas ce qu'est un « autochtone ». Dans le contexte de la *Loi*, cette expression est-elle, oui ou non, synonyme de « minorité » ? Si tel est le cas, le paragraphe 61(1) pourrait constituer une présomption à l'effet que tous les critères de l'article 1 sont remplis par les groupes énumérés, de sorte qu'ils peuvent bénéficier des droits collectifs prévus à la *Loi* et que les membres appartenant à l'un de ces groupes peuvent bénéficier des droits individuels qui leur sont accordés en raison de leur appartenant à ces groupes, sous réserve de prouver, dans chaque cas, la nationalité hongroise et le domicile de cette personne. Par contre, si l'expression « autochtone » correspond uniquement à une communauté traditionnellement établie en Hongrie, le paragraphe 61(1) pourrait uniquement constituer une présomption que ces groupes répondent uniquement au critère d'ancienneté et tous les autres critères devraient alors être démontrés avant de conclure qu'ils peuvent bénéficier des droits collectifs et individuels prévus dans la *Loi*.

*- Les différentes formes d'autonomie en Hongrie*

Le paragraphe 68(4) de la *Constitution*[1083] confirme le droit à l'autonomie locale et nationale pour les minorités. L'article 21 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques*[1084] organise ces autonomies suivant un système assez complexe qui implique la mise en place de différentes formes d'autonomie, à la fois territoriale et personnelle, destinées à refléter les configurations géographiques et numériques des différentes minorités concernées[1085] (pour une meilleure compréhension de ces différentes autonomies mises en place en Hongrie et que nous analysons dans la présente thèse, voir notamment le tableau qui les compare et que nous avons préparé en **Annexe F** de la présente).

Chaque type d'autonomie implique une dévolution de certains pouvoirs, de la part de l'État central à des unités infra-étatiques, qui permet aux minorités d'intervenir dans les affaires publiques et de prendre part aux décisions qui les concernent directement. Ces compétences dévolues touchent principalement les domaines de la culture, de l'enseignement ou de l'audiovisuel, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et « toute question touchant la situation de la minorité ». Ces compétences peuvent revêtir diverses formes selon l'autonomie en cause : droit d'information, de consultation, de coopération, de proposition ou de critique; droit de gestion ou de mise en place de certains établissements de la culture et de l'éducation; droit de codécision ou de *veto* sur certaines questions et droit de décision exclusive, etc.

Ces différentes autonomies sont exercées par diverses instances dotées d'une personnalité juridique que l'on nomme *Porte-parole des minorités*, *Conseils minoritaires locaux*, *Conseils minoritaires nationaux* et *Conseils minoritaires communaux*. À notre avis, peu importe les termes utilisés par la *Constitution* et la législation hongroise pour désigner ces diverses autonomies,

---

[1083] *Constitution hongroise, précitée*, note 701.

[1084] *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52. Notons que cette loi a la particularité d'avoir été adoptée au 2/3 des voix, suivant ce qui était exigé par le paragraphe 68(5) de la *Constitution*, et qu'elle a été le résultat de négociations menées entre l'autorité gouvernementale chargée des minorités (*l'Office des minorités nationales et ethniques*), les représentants de chacun des six partis politiques et les associations représentant les intérêts des minorités regroupées en *Table ronde des minorités*. Cette loi a donc fait l'objet d'un large consensus avant d'être adoptée. Pour plus de détails sur le contexte de son adoption, 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 ainsi que 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.

[1085] Voir: 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, *op. cit.*, note 215, p. 163-187, plus particulièrement à la page 173.

l'autonomie exercée par les trois premières instances s'apparente plutôt à une autonomie de type personnel, alors que le dernier s'apparente plus à une autonomie de type territorial local. Aussi, nous discuterons uniquement, dans la présente partie, des *Conseils minoritaires communaux*, alors que nous élaborerons un peu plus sur les trois autres types d'autonomie mis en place en Hongrie dans le chapitre portant sur l'autonomie personnelle.

- *Les Conseils minoritaires communaux*

Un *Conseil minoritaire communal* peut se créer si, dans l'ensemble de la communauté communale ou de la ville, plus de la moitié des représentants ont été élus en tant que candidats de cette minorité (art. 22). Dans ce cas, le conseil de la minorité s'insère dans le cadre municipal existant. Cette forme d'autonomie est possible, contrairement aux autres formes d'autonomie en place en Hongrie, dans la mesure où la minorité est composée d'une forte population concentrée sur le territoire communal. En d'autres termes, dans les localités où la minorité forme plus de la majorité du conseil, toutes les personnes vivant sur le territoire de la localité ne sont pas, contrairement à ce qui se passe dans les autres collectivités locales de l'État, représentées par un Conseil communal, mais par un *Conseil minoritaire communal.*

Ainsi, dès que le Conseil est formé à majorité par des candidats de la minorité, la localité obtient automatiquement un statut spécial en vertu de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques* et peut jouir des compétences spéciales qui sont accordées aux *Conseils minoritaires communaux.* C'est ce type d'autonomie que l'on peut, à notre avis, qualifier d'autonomie locale spéciale pour certaines localités. En effet, l'autonomie n'est pas accordée uniquement aux minorités, mais à l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale et représentées par le *Conseil minoritaire communal.* Toutefois, compte tenu du nombre de candidats de la minorité élus au sein du Conseil, la collectivité locale dispose d'un statut spécial et de compétences particulières.

Tout comme dans les cas des États où une même autonomie locale est accordée à l'ensemble des collectivités locales, le cas de la Hongrie où une autonomie spéciale peut, en plus, être accordée aux collectivités locales où les candidats de la minorité forment plus de la majorité du Conseil, l'autonomie est utile puisque les minorités y vivent concentrées et y sont en grand nombre. Toutefois, dans le deuxième cas, l'autonomie peut, à notre avis, être plus efficace ou, du moins, plus adaptée aux besoins des minorités, car elle permet à la collectivité locale concernée de

bénéficier de compétences plus étendues que les autres collectivités locales de l'État ou encore de compétences différentes de ces dernières.

Dans le cas de la Hongrie, les *Conseils minoritaires communaux,* qui représentent les localités auxquelles un statut spécial est accordé, bénéficient d'une **autonomie administrative et législative** sur toutes les affaires locales de même que d'une **autonomie financière** (ils peuvent prélever des impôts locaux) au même titre que les Conseils communaux sans statut spécial. Toutefois, ils disposent également d'autres ressources financières (contribution de l'État central à même le budget ou *Fonds spécial pour les minorités* qu'ils peuvent allouer selon leurs besoins) et bénéficient de compétences supplémentaires relatives plus particulièrement aux « questions touchant la situation de la minorité ». Plus précisément, les *Conseils minoritaires communaux* ont le droit de saisir le responsable de l'organe administratif compétent de l'État de n'importe quelle question touchant la situation de la minorité en vue de demander des informations, faire des propositions, solliciter la prise de certaines mesures, faire des objections contre les pratiques ou décisions relatives au fonctionnement des institutions et violant les droits des minorités[1086].

Grâce à la composition de ces *Conseils minoritaires communaux* et aux compétences supplémentaires dont ils disposent, les minorités qui vivent sur les territoires sous la juridiction de ces *Conseils* peuvent véritablement avoir une voix significative sur les décisions prises au niveau local et ainsi participer activement à la « vie de l'État » dans les domaines qui relèvent de la compétence des municipalités et dans les domaines qui « touchent plus particulièrement à la situation de la minorité ». Cette expression pourrait éventuellement être suffisamment large pour viser un certain degré de participation à toutes les facettes de la « vie de l'État », mais seule la pratique pourra le déterminer.

Le problème que nous entrevoyons toutefois avec ce système élaboré en Hongrie est que l'autonomie locale à statut spécial accordée à une localité dépend du résultat des élections et qu'elle peut varier dans le temps. En conséquence, les minorités ne disposent pas toujours de la même possibilité de participer à la « vie de l'État » d'une année à l'autre de sorte que la mise en œuvre de l'autonomie peut être difficile. En effet, une collectivité locale pourrait perdre son statut spécial si, lors des élections municipales et locales, les candidats de la minorité ne seraient plus en majorité au sein du conseil. Dans ce cas, le conseil redeviendrait un *Conseil communal* et les compétences supplémentaires rattachées à un *Conseil minoritaire communal* ne pourraient plus être exercées.

Il importe de préciser cependant que la *Loi sur les minorités nationales et ethniques* a prévu des mesures pour pallier à ce problème en accordant la possibilité de créer pour les minorités une autonomie personnelle applicable localement[1087]. Cette autonomie est alors exercée par ce que l'on appelle un *Conseil minoritaire local* qui peut exercer des compétences spéciales[1088]. Nous analyserons plus attentivement cet autre type d'autonomie mis en place en Hongrie au point de la présente thèse portant sur l'autonomie personnelle.

**-L'Inde et ses « *Tribal areas* »**

L'Inde a accordé une autonomie locale sur les affaires locales à l'ensemble de ses municipalités et régions rurales[1089]. Elle a également prévu l'octroi d'une autonomie locale différente ou spéciale pour certaines localités ou « zones » où vivent en majorité des autochtones (désignés sous le terme « tribus » dans le langage de la *Constitution indienne*) dans des États du nord-est de l'Inde, à savoir Assam, Meghalaya, Tripura et Mizoram. Les dispositions qui prévoient cette autonomie locale spéciale visent à répondre aux besoins de certaines tribus qui vivent sur ces territoires et qui entretiennent des liens historiques avec celui-ci[1090].

Précisons d'abord que la *Constitution indienne* envisage plusieurs mesures visant la protection de diverses tribus présentes sur l'ensemble du territoire du pays et quelques-unes visant à assurer leur participation à la « vie de l'État » dans certains domaines. Pour bien comprendre la façon dont s'organise l'autonomie locale spéciale sur les territoires où vivent certaines tribus au nord-est du pays, il importe de bien saisir les différences entre ces diverses mesures et le lien qui les unit.

Dans la première catégorie (**mesures de protection**), nous regroupons toutes les mesures qui visent à accorder certains droits à certaines tribus reconnues et à leurs membres. À cet égard, l'article 342 de la *Constitution* prévoit que le président indien, après consultation du gouverneur de l'État fédéré concerné, peut spécifier, par le biais d'un avis public, les tribus considérées comme des « *Scheduled tribes* ». Celles-ci peuvent bénéficier de certaines mesures de protection telles que

---

[1086] Article 26 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.
[1087] Par. 22(2) et 23 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.
[1088] Article 25 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.
[1089] Suivant les articles et alinéas 243 à 243 zg) de la *Constitution indienne, précitée*, note 120, les institutions qui exercent cette autonomie locale sont les *Conseils municipaux* dans les municipalités et les *Panchayat* dans les régions rurales.
[1090] Paragraphe 244(2) et annexe 6 de la *Constitution indienne, précitée*, note 120.

des mesures spéciales dans le domaine de l'éducation ou des affaires sociales[1091]. Le Parlement peut également le faire par le biais d'une loi. Les critères utilisés pour identifier ces tribus ne sont pas prévus dans la *Constitution*, mais sont contenus dans divers rapports élaborés, au fil des ans, par l'État fédéral sur la question des autochtones. Ils peuvent se résumer comme suit : spécificité de la communauté; trait « primitif »; culture distincte; isolation géographique et peu de contacts avec le reste de la population dans son ensemble[1092].

L'article 6 de l'annexe 5 de la *Constitution* prévoit également la possibilité pour le président indien de créer, par ordonnance, des « *Scheduled areas* » sur le territoire desquels le gouverneur de l'État fédéré concerné pourrait notamment exclure l'application de certaines lois pour tenir compte de la spécificité des tribus qui y vivent. Les critères utilisés pour la désignation de ces zones ne sont pas prévus également par la *Constitution*, mais sont contenus dans divers rapports élaborés, au fil des ans, par l'État sur la question des autochtones. Ils peuvent se résumer comme suit : présence prépondérante d'une population autochtone sur le territoire visé; étendue raisonnable et compacte du territoire visé; nature encore peu développée du territoire visé et territoire marqué par la disparité économique dans laquelle vit sa population par rapport au reste de l'État[1093].

Dans la deuxième catégorie (**mesures de participation**), nous regroupons les mesures qui visent à constituer, dans certains cas, des *Conseils consultatifs de tribus* et celles qui visent la création, dans d'autres cas, de *Conseils de districts autonomes* ou de *Conseils régionaux autonomes* dans des zones majoritairement peuplées de tribus. Bien que certains auteurs désignent ces dernières mesures qui prévoient la création de *Conseils autonomes* comme des mesures d'« autodétermination tribale »[1094], nous sommes d'avis qu'il s'agit plutôt de mesures d'autonomie locale spéciale, car si ces autonomies profitent majoritairement aux tribus locales et ont été prévues pour répondre aux besoins spécifiques de ces dernières, il demeure qu'elles peuvent être exercées par l'ensemble de la population locale peu importe que ses membres appartiennent au groupe majoritaire de l'État central ou fédéré ou à la tribu locale.

---

[1091] Le paragraphe 15(4) de la *Constitution indienne, précitée*, note 120, précise d'ailleurs que la règle relative à la non-discrimination n'affecte en rien la possibilité pour l'État d'adopter des mesures spéciales pour l'avancement social et l'éducation pour certaines classes de la société et notamment les «castes» et les «*Scheduled tribes*».

[1092] Pour plus de détails, voir notamment le site du Ministère des Affaires tribales de l'Inde, en ligne: [http://www.tribal.nic.in/index/.html].

[1093] Pour plus de détails, voir notamment le site du ministère des Affaires tribales de l'Inde, *précité*, note 1092.

[1094] Notamment Harirar Bhattacharyya dans son article: H. BHATTACHARYYA, «Fédéralisme indien et autodétermination tribale», *Fédérations*, vol.3, n° 3, août 2003, p. 11 et 12.

*- Les Conseils consultatifs de tribus*

Le paragraphe 244(1) de la *Constitution* précise que les « *Scheduled tribes* » et les « *Scheduled areas* » sont administrées et contrôlées par les divers États fédérés sur le territoire desquels elles se trouvent suivant l'annexe 5 de la *Constitution*. Ainsi, le pouvoir exécutif des États s'étend aux « *Scheduled areas* » et les gouverneurs des États ont l'obligation de faire rapport au président indien de l'administration de ces « *areas* » sur leur territoire. Par ailleurs, cette même disposition prévoit que des *Conseils consultatifs de tribus* doivent être créés dans le cas de toutes les « *Scheduled areas* » et que de tels conseils peuvent également être créés pour représenter toutes les « *Scheduled tribes* » qui ne résident pas à l'intérieur d'une « *Scheduled area* » si le président l'ordonne.

Ces *Conseils consultatifs* sont formés de membres de tribus et donnent leur avis sur des questions qui concernent notamment le développement, la propriété et le transfert des terres. Ces *Conseils consultatifs* permettent aux tribus de participer à la « vie de l'État » dans certains domaines, mais ne peuvent être considérés comme des instances autonomes étant donné qu'ils n'ont que des pouvoirs consultatifs et qu'ils ne possèdent aucun pouvoir décisionnel, que ce soit du point de vue exécutif, législatif, judiciaire ou financier. Ces Conseils correspondent donc plus à ce que nous avons désigné comme des « institutions minoritaires de dialogue ».

*- Les Conseils de districts autonomes et les Conseils régionaux autonomes*

Le paragraphe 244(2) de la *Constitution indienne* précise que les « *Tribal Areas* » des États d'Assam, de Meghalaya, de Tripura et de Mizoram sont administrés suivant ce qui est prévu à l'annexe 6 de la *Constitution*. Or, cette annexe 6 prévoit la possibilité de créer des *Districts autonomes* et des *Régions autonomes* pour les « *Tribal Areas* ». Les pouvoirs de ces districts ou régions autonomes exercés par les *Conseils de districts autonomes* ou *Conseils régionaux autonomes* sont étendus et comprennent essentiellement des fonctions législatives, exécutives et judiciaires que l'État a accepté de céder dans les domaines de l'aménagement des forêts, de l'agriculture, des projets communautaires, des coopératives, du bien-être social, de la planification rurale, du droit successoral, du mariage, du droit coutumier, de l'enseignement dans les écoles primaires et de la langue d'enseignement dans ces écoles. Ils semblent donc que ces Conseils permettent aux minorités qu'ils représentent de participer, à un niveau local, mais à un degré assez élevé par le biais de pouvoirs législatifs et administratifs, à toutes les facettes de la « vie de l'État »,

qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique.

Les « *Tribal Areas* » des quatre États précisés pouvant éventuellement bénéficier de la création de *Conseils de districts autonomes* et de *Conseils régionaux autonomes* sont prévus aux parties I, II, IIA et III de la table du paragraphe 20 de l'annexe 6 de la *Constitution*, soit : **1)** The North Cachar Hills District; **2)** The Karbi-Anglong District; **3)** The Khasi Hills District; **4)** The Jaintia Hills District; **5)** The Garo Hills District; **6)** Tripura Tribal Areas District; **7)** The Chakma District; **8)** The Mara District et **9)** The Lai District[1095]. Cette liste pourrait être allongée par le biais de traités conclus entre l'État fédéral, l'un des quatre États fédérés du nord-est et la tribu locale. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit, le 10 février 2003, alors que l'Inde a signé un traité tripartite avec le gouvernement d'Assam et la tribu des Bodos pour créer le *Conseil régional autonome du Bodoland*[1096]. Dans tous les cas, il semble que les liens historiques que ces tribus entretiennent avec le territoire ont influencé la conclusion de ces traités.

C'est le gouverneur de l'État fédéré qui détermine l'étendue exacte du district ou de la région autonome et qui édicte les règles pour la première Constitution du district ou de la région et pour la composition et les élections des Conseils. Sur un maximum de 30 membres du Conseil, quatre sont nommés par le gouverneur et le reste des membres est élu au suffrage universel sur le territoire autonome. Cette autonomie est donc octroyée à l'ensemble de la population vivant sur le territoire indépendamment que celle-ci appartienne au groupe majoritaire de l'État central ou fédéré ou à la tribu, et peut être exercée par des membres appartenant à ce groupe majoritaire ou à la tribu. Toutefois, comme le territoire est peuplé à majorité par des membres d'une tribu, nous pouvons en déduire que les membres de la tribu ont la possibilité, par le biais de ces Conseils, de participer à la « vie de l'État » dans les nombreux domaines de compétence qui leur ont été attribués.

L'autonomie locale spéciale, accordée à ces *Conseils de district autonome* et à ces *Conseils régionaux autonomes* dans des régions du nord-est du pays où vivent en majorité des peuples tribaux, a l'avantage de présenter des pouvoirs très étendus. La pratique a démontré que ceux-ci ont été utilisés efficacement, notamment par le *Conseil de district autonome du Tripura.* Ces institutions autonomes, qui semblent uniques dans le monde, permettent de prendre des décisions qui tiennent compte des particularités locales et tribales dans des domaines qui intéressent plus particulièrement les minorités et les peuples tribaux et « représentent une innovation institutionnelle

[1095] Pour plus de détails, voir notamment le site du ministère des Affaires tribales de l'Inde, *précité*, note 1092.
[1096] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : H. BHATTACHARYYA, *loc. cit.*, note 1094, p. 11 et 12.

majeure au niveau sub-étatique pour le soutien de l'identité tribale et le règlement de conflits ethniques »[1097] dans un pays aussi densément peuplé.

*Paragraphe 3: 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, comme nous l'avons vu précédemment[1098], l'octroi 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 (**A**). 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 (**B**)[1099].

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 »[1100] 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

---

[1097] H. BHATTACHARYYA, *loc. cit.*, note 1094, p. 12.
[1098] *Supra*, Partie I, section II, paragraphe 2 B) ii) de la présente thèse.
[1099] Certains l'identifient plutôt comme une «autonomie culturelle», notamment A. EIDE, *op. cit.*, note 505, 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.
[1100] C'est d'ailleurs ce que les *Propositions de Flensbourg* et les *Recommandations de Lund* semblent indiquer. Pour plus de détails, voir *Propositions de Flensbourg*, *op. cit.*, note 528, par. 21, 22 et 23 ainsi que les *Recommandations de Lund*, *op. cit.*, note 294, par. 17 et 18 et p. 32 et 33.

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'accompagnent de ressources suffisantes leur permettant de les exercer réellement. L'analyse de la pratique des États qui suit nous démontrera 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.

A) 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 (**a**) ou à la culture (**b**).

*a) L'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation*

Plusieurs États[1101] 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 »[1102] et notamment dans le but de respecter les divers instruments internationaux traitant

[1101] *Supra*, notes 709 à 713 de la présente thèse.
[1102] G. SIEMIENSKI, *Document de travail sur les Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités à*

de la question qu'ils ont accepté de signer[1103]. 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[1104].

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 »[1105].

---

*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. Nous avons déjà vu, à la Partie II, chapitre 1, section I, paragraphe 2 de la présente thèse, que 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 enseignements 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.

[1103] 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 25, p. 61-65; la *Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale, précitée*, note 283; la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, précitée*, note 108; la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée*, note 28; la *Convention relative aux droits de l'enfant, précitée*, note 334; le *Document de Copenhague de l'OSCE, précité*, note 288; la *Convention-cadre sur les minorités nationales du Conseil de l'Europe, précitée*, note 70; ainsi que la *Charte européenne des langues régionales,* précitée, note 129. 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.

[1104] Voir l'article 5 de la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, précitée*, note 108; 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 294.

[1105] N. LEVRAT, *loc. cit.*, note 159, 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 et le Canada. Leurs mesures ne sont toutefois pas toujours très précises ou facilement transposables dans les faits, mais elles ont le mérite d'exister.

**- L'Italie et ses Rectorats autonomes dans la province de Bolzano**

En ce qui concerne l'**Italie**, nous avons vu précédemment[1106] que la province de Bolzano dans la Région autonome du Trentin-Haut-Adige bénéficiait d'un statut spécial lui octroyant une autonomie régionale, incluant notamment des pouvoirs législatifs en matière d'éducation et des pouvoirs de mise en œuvre de la législation fédérale en matière de langue.

Précisons qu'en matière d'éducation, le *Statut spécial du Trentin-Haut-Adige*[1107] accorde au départ aux minorités allemande et ladine de la province de Bolzano la possibilité d'apprendre leur langue. Au primaire, il rend obligatoire pour les Ladins et les Allemands l'enseignement de la langue de la majorité de l'État, soit la langue italienne, à titre de langue seconde, et rend obligatoire pour les Italiens l'enseignement de la langue allemande à titre de langue seconde. Ce statut accorde également la possibilité aux élèves de langue maternelle allemande de même qu'à ceux de langue maternelle italienne le droit de recevoir un enseignement complet dans leur langue à la maternelle,

---

[1106] *Supra*, Partie II, Chapitre 1, Section II, paragraphe 2 B) a) (i) de la présente thèse.

[1107] Article 19 du *Statut spécial du Trentin-Haut Adige, précité*, note 861.

au primaire et au secondaire et précise que cet enseignement doit être dispensé par des enseignants pour lesquels cette langue est aussi la langue maternelle. Enfin, il accorde à la minorité ladine le droit de recevoir un enseignement complet dans sa langue uniquement à la maternelle, bien qu'elle ait droit à une partie de son enseignement dans sa langue au primaire sur une base d'heure paritaire (c'est-à-dire que l'enseignement est obligatoirement trilingue et réparti également entre l'allemand, l'italien et le ladin).

La province de Bolzano s'est prévalue de ses pouvoirs en matière d'éducation pour mettre en œuvre ces mesures prévues par le *Statut spécial sur le Trentin-Haut-Adige*, mais également pour octroyer aux trois groupes linguistiques présents sur son territoire qui ont des liens historiques au sein de l'État italien, à savoir la majorité italienne, la minorité ladine et la minorité allemande, **la possibilité de contrôler et de gérer les écoles publiques de leurs groupes linguistiques respectifs**[1108]. Elle a également mis à la disposition des écoles de chacun de ces groupes linguistiques un *Institut pédagogique* dont la tâche est de promouvoir la formation continue du personnel enseignant dans ces langues[1109].

En fait, la province de Bolzano a créé trois « Rectorats autonomes » (ou conseils scolaires), soit un pour chaque groupe linguistique, qui relèvent de la province et dont chacun est compétent pour l'administration des seules écoles de son groupe linguistique. La loi provinciale prévoit également que les membres de ces Rectorats doivent provenir du groupe linguistique pour lequel le Rectorat est créé et être élus par les membres de ce groupe linguistique. Ainsi, en Italie, chacun des groupes linguistiques présents sur le territoire de la province de Bolzano, à savoir, les Italiens, les Allemands et les Ladins, s'est vu accordé une autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation qu'il peut appliquer sur le seul territoire de la province de Bolzano.

La philosophie derrière ce système de Rectorats semble être de conserver une égalité de traitement aux trois groupes linguistiques au sein du ministère de l'éducation. Toutefois cette égalité pourrait poser problème, car la minorité ladine et même la minorité allemande sont susceptibles d'avoir des besoins plus grands que la majorité italienne dans certains cas. Par exemple, le fait de prévoir un budget équivalent pour les trois secteurs (par exemple en fonction du

---

[1108] En vertu de la *Loi provinciale n° 22 du 29 avril 1975*. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «L'Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, 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].

[1109] En vertu de la *Loi provinciale n° 13 du 30 juin 1987*. Pour plus de détails, voir notamment : J. LECLERC, «L'Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58, p. 12 à 14; ainsi que le site du Réseau civique du Tyrol du Sud, *précité*, note 1108.

pourcentage d'élèves) pourrait ne pas tenir compte du fait que le Rectorat ladin ait besoin de fonds supplémentaires pour s'assurer d'avoir des manuels scolaires dans cette langue à la disposition des écoles de son groupe linguistique ou pour adopter des programmes scolaires tenant compte de la spécificité de cette communauté sans avoir à couper dans les dépenses dans d'autres secteurs (alors que le Rectorat italien n'aurait pas à le faire).

Précisons toutefois que la loi provinciale prévoyant ce système de Rectorats a l'avantage d'assurer que les pouvoirs seront véritablement exercés par les membres du groupe linguistique compte tenu des règles établies en matière de représentativité au sein de chacun des Rectorats. Toutefois, le libellé de cette loi ne répond pas à toutes les questions permettant de conclure à une véritable participation de chacun des groupes linguistiques à la « vie de l'État » dans le domaine de l'éducation.

En effet, cette loi n'est pas très claire quant à l'étendue des pouvoirs des Rectorats. Elle leur octroie tout simplement l'« administration des écoles » sans autres précisions. Dans l'éventualité où le nombre d'enfants ne justifie pas la création d'une école pour leur groupe linguistique, mais uniquement la création de classes pour leur groupe linguistique, celles-ci seront-elles assujetties à l'administration du Rectorat de leur groupe linguistique ? Les pouvoirs des Rectorats quant à l'« administration » incluent-ils uniquement la gestion des ressources allouées par le ministère de l'Éducation et la mise en œuvre des programmes scolaires et plans éducatifs établis par celui-ci, ou incluent-ils également des pouvoirs notamment en matière de programmation scolaire, de recrutement du personnel enseignant, de choix du matériel scolaire, etc ? Par ailleurs, ces Rectorats ont-ils un certain pouvoir législatif ou du moins consultatif en ce qui concerne les décisions ou orientations générales prises en matière d'éducation au plan national, régional ou provincial ?

Dans le cadre d'une analyse visant à examiner les avantages d'un système pour assurer la participation des minorités à la « vie culturelle de l'État » dans le domaine de l'éducation, de tels pouvoirs pourraient, selon les situations minoritaires, s'avérer essentiels pour assurer une « participation effective ». La jurisprudence ou la pratique italienne pourra certainement répondre à ces questions ou y a peut-être déjà répondu en partie. Toutefois, nous sommes d'avis qu'un système pourrait être plus efficace si ses contours étaient définis plus en détail dans la législation qui le crée, car les membres d'une minorité n'auront pas toujours les ressources suffisantes pour s'adresser aux tribunaux afin de faire clarifier l'autonomie personnelle sectorielle qui leur aura été accordée.

**- Le Canada et sa gestion scolaire**

La Constitution canadienne n'a pas prévu, de façon explicite et claire, la mise en place d'une autonomie personnelle dans le domaine de l'éducation. Toutefois, l'interprétation que la Cour suprême du Canada a donnée à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[1110] (ci-après la « *Charte* ») a permis d'élaborer les balises d'une véritable autonomie personnelle dans le domaine de l'éducation qui bénéficie aux minorités de langues officielles, c'est-à-dire aux deux peuples fondateurs de l'État : francophone et anglophone.

Il importe de préciser cependant que si les minorités n'avaient pas eu la possibilité de s'adresser aux tribunaux, l'article 23 de la *Charte* n'aurait probablement pas été suffisant, à lui seul, pour assurer la mise en œuvre de l'autonomie des minorités dans ce domaine. Heureusement, la jurisprudence a permis de combler les lacunes du libellé de l'article 23 à ce chapitre. Ce recours aux tribunaux a été rendu possible, en partie, grâce à l'aide du *Programme de contestation judiciaire du Canada*[1111], mais il faut bien comprendre que ce genre de programme n'est pas disponible dans tous les États et que les minorités n'ont bien souvent pas les ressources financières suffisantes pour s'adresser aux tribunaux. Aussi, l'exemple du Canada est exposé ici, bien sûr, pour l'intérêt de la solution mise en place dans les faits. Mais, cet exemple est exposé également pour illustrer l'importance de prévoir des dispositions législatives et constitutionnelles claires dès le départ. En effet, dans d'autres États et d'autres circonstances, les minorités qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour s'adresser aux tribunaux pour faire préciser leurs droits pourraient risquer de

---

[1110] Article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés, précitée*, note 164. Plus précisément cette disposition est libellée comme suit:
*23(1) (**Langue d'instruction**). Les citoyens canadiens :*
*a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident;*
*b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais, au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.*
*(2) (**Continuité d'emploi de la langue d'instruction**) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.*
*(3) (**Justification par le nombre**) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :*
*a) s'exerce partout dans la province où le nombre d'enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;*
*b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financée sur les fonds publics.*

[1111] Notons que ce *Programme* est un organisme national, sans but lucratif, créé en 1994 pour financer les actions en justice qui feront évoluer les droits à l'égalité et les droits linguistiques garantis par la *Constitution canadienne* et garantis notamment à l'article 23 de la *Charte*. Pour plus de détails relativement à ce *Programme*, voir son site web, en ligne:

perdre le bénéfice de mesures d'autonomie, pourtant en place, si celles-ci prêtaient trop à interprétation.

Cela dit, voyons comment ce mécanisme d'autonomie personnelle sectorielle mis en place au Canada et précisé par les tribunaux fonctionne. L'article 23 de la *Charte* prévoit essentiellement le droit pour les parents appartenant à une minorité linguistique de langue officielle dans la province où ils résident (anglais au Québec, français dans les autres provinces)[1112] de faire instruire leurs enfants dans leur langue partout au Canada. Toutefois, ce droit est garanti uniquement lorsque « le nombre d'enfants le justifie ». Par ailleurs, si le nombre le justifie, ce droit à l'instruction comprend également le droit à des «établissements d'enseignement de la minorité linguistique[1113]».

Cette disposition prévoit donc un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité, mais son libellé laisse place à interprétation quant à l'étendue de ce droit de sorte que les tribunaux et la Cour suprême du Canada ont été appelés à maintes reprises à préciser l'étendue de ce droit[1114]. Quand le nombre d'enfants justifie-t-il l'instruction dans la langue de la minorité ? Est-ce que celle-ci doit se faire dans des classes ou des écoles de la minorité ? Quand le nombre d'enfants justifie-t-il le droit à des établissements d'enseignement de la minorité linguistique ? Lorsque des établissements d'enseignement ne sont pas justifiés, l'instruction doit-elle nécessairement être offerte dans des installations distinctes de la majorité ? Etc.

Par ailleurs, le libellé de l'article 23 de la *Charte* ne prévoit pas expressément l'octroi d'une autonomie à la minorité linguistique dans ce domaine. Toutefois, la Cour suprême du Canada[1115] a jugé que le texte de l'alinéa 23(3) avec l'utilisation de la préposition « de » dans l'expression « établissement de la minorité linguistique » devait être interprété comme accordant à la minorité, lorsque le nombre le justifie, une « certaine mesure de gestion et de contrôle »[1116]. La Cour a pris soin de préciser que cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour respecter l'objet de l'article 23 de

---

[http://www.ccppcj.ca].

[1112] Plus précisément, l'article 23 prévoit l'application de ce droit de faire instruire leurs enfants dans leur langue à une catégorie particulière de parents, soit : 1) ceux dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident; ou 2) ceux qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu leur instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province. Pour plus de détails, voir les alinéas 23(1)a) et b) de la *Charte, précitée*, note 164.

[1113] Article 23 de la *Charte, précitée*, note 164.

[1114] Notamment dans les affaires : *Mahé* c. *Alberta; Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.);* et *Arsenault-Cameron* c. *Ile- du- Prince- Édouard, toutes trois précitées*, note 554.

[1115] *Mahé* c. *Alberta, précitée*, note 554.

[1116] *Mahé* c. *Alberta, précitée*, note 554.

la *Charte* qui est de « maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et de favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues et de ces cultures dans la mesure du possible dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité »[1117]. Et plus loin, elle ajoute que « cette gestion et ce contrôle sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programme d'étude, embauche et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistiques et culturels »[1118].

En fait, la Cour suprême du Canada a interprété cette disposition dans diverses causes[1119] comme prévoyant un « droit à contenu variable » autant en ce qui concerne les établissements qui assurent l'enseignement dans la langue de la minorité qu'en ce qui concerne le degré d'autonomie accordé aux minorités en la matière et sa structure institutionnelle. Ce qui est requis dans chaque cas dépend de ce que « le nombre justifie » et ce nombre devrait en principe correspondre non pas au nombre de personnes qui se prévaut de ce droit, mais au nombre de personnes raisonnablement envisageable comme pouvant se prévaloir de ce droit. Ce qui est requis dans chaque cas dépend principalement de considérations pédagogiques et financières, mais dans tous les cas, l'instruction dans la langue de la majorité et dans celle de la minorité devra être de qualité équivalente.

En ce qui concerne **les installations ou les établissements** qui permettent l'instruction dans la langue de la minorité, si le nombre d'élèves est très bas, cela voudrait dire au minimum, comme le suggère Pierre Foucher[1120], que le recours aux technologies d'enseignement à distance pourrait être envisagé. Toutefois, quand le nombre d'élèves est plus élevé, l'établissement de classes de la minorité distinctes de celles de la majorité dans des écoles de la majorité pourrait être envisagé dans la mesure où les autres besoins scolaires (relatifs au gymnase, à la bibliothèque, à la cafétéria, aux bureaux de la direction, etc.) pourraient être comblés suivant un aménagement approprié des horaires ou autrement. Dans d'autres cas, la création d'écoles de la minorité entièrement distinctes de celles de la majorité pourrait être nécessaire.

En ce qui concerne **la gestion et le contrôle** accordés à la minorité (qui correspond en fait à ce que nous appelons l'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation puisque

---

[1117] *Mahé* c. *Alberta, précitée*, note 554.
[1118] *Mahé* c. *Alberta, précitée*, note 554.
[1119] Notamment dans les affaires : *Mahé* c. *Alberta*; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.) (1993)*; et *Arsenault-Cameron* c. *Ile du Prince Édouard*, toutes trois *précitées*, note 554.
[1120] P. FOUCHER, «La situation des minorités linguistiques dans les provinces canadiennes» *in* N. LEVRAT, *op. cit.*, note 55, p. 523-560, plus particulièrement à la page 543.

octroyée à la minorité[1121]), la Cour suprême a précisé que ce qui était essentiel était que le groupe linguistique minoritaire ait un contrôle sur « les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture »[1122]. À cet égard, elle a précisé, à titre d'exemple, les aspects suivants : a) les dépenses de fonds prévues pour l'instruction et les établissements; b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de l'instruction et des établissements; c) l'établissement de programmes scolaires; d) le recrutement et l'affectation de personnel, notamment de professeurs; et e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique.

Quant au degré de gestion ou de contrôle, la Cour a précisé que selon le nombre d'élèves en cause, l'article 23 de la *Charte* pouvait justifier l'existence de conseils scolaires indépendants, mais que si les chiffres ne justifiaient pas ce niveau maximum de gestion et de contrôle, ils pouvaient être assez élevés pour exiger une représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire existant de la majorité. Dans ces cas, le nombre de représentants de la minorité devrait, idéalement, être proportionnel au nombre d'élèves de la minorité dans le district scolaire et ces représentants devront nécessairement avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans la langue de la minorité et les établissements où elle est dispensée, « sur les questions qui touchent la langue ou la culture ».

Il revient aux provinces, qui ont compétence en matière d'éducation en vertu de la *Constitution*[1123], de mettre en œuvre les droits prévus par cet article 23 de la *Charte*. Dans les faits, les législations et politiques provinciales en matière d'instruction dans la langue de la minorité varient considérablement d'une province à l'autre. « Les réalités démolinguistiques ne sont pas uniformes, et les particularités inhérentes à chaque situation se répercutent sur les moyens choisis pour mettre en œuvre l'article 23 de la Charte »[1124].

---

[1121] Notons que selon les législations provinciales de mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte*, les règles électorales pour se porter candidat à un Conseil scolaire de la minorité pourraient permettre à des personnes n'appartenant pas à la minorité concernée de participer. À titre d'exemple, certaines règles pourraient prévoir que les représentants de la minorité concernée qui reçoivent les appuis nécessaires des membres de la minorité pourront se porter candidat. Dans ces cas, nous sommes d'avis qu'il y aurait certes une représentation légitime, mais que l'autonomie «personnelle» serait un peu viciée en ce sens que la représentation ne répondrait pas à la règle voulant que ce soit uniquement les minorités qui participent, qui contrôlent ou qui décident dans le cas d'autonomie «personnelle».

[1122] *Mahé* c. *Alberta, précitée*, note 554.

[1123] Article 92 de la *Constitution canadienne, précitée*, note 164.

[1124] 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, p. 156.

Les diverses législations provinciales comportent des différences quant aux critères pour déterminer le nombre suffisant, les services éducatifs offerts, le nombre d'heures ou le pourcentage d'heures de classe consacrées à l'enseignement dans la langue de la minorité ou encore pour décider de la création d'établissements d'enseignement. Elles comportent également des différences en ce qui a trait à l'autonomie personnelle octroyée aux minorités de langues officielles dans le domaine de l'éducation, ou à ce que la réalité canadienne désigne comme étant le « contrôle et la gestion de l'éducation par la minorité ». En effet, dans les cas où le nombre justifie des conseils indépendants, certaines provinces prévoient la création d'un seul conseil scolaire de la minorité qui est compétent à l'égard de toutes les écoles de la minorité du territoire de la province, alors que d'autres prévoient plutôt la création de plusieurs conseils scolaires de la minorité qui sont respectivement compétents à l'égard de toutes les écoles de la minorité qui se retrouvent sur le territoire qu'ils couvrent.

Reste que le contenu variable qui découle du libellé de l'article 23 de la *Charte* laisse nécessairement des zones grises autour de la mise en œuvre de ce droit et a entraîné et entraîne toujours aujourd'hui la nécessité pour les minorités d'avoir recours aux tribunaux pour en préciser la portée, notamment en ce qui a trait à **l'étendue des pouvoirs** accordés aux minorités et aux Conseils scolaires de la minorité, le cas échéant, en terme de gestion et de contrôle de l'éducation sur des « questions qui touchent à la langue et à la culture ».

Tout comme dans le cas du système d'autonomie personnelle sectorielle établi par le biais des Rectorats dans la province de Bolzano en Italie, nous sommes d'avis que le système d'autonomie personnelle sectorielle, établi par les divers types de gestion scolaire en place dans les différentes provinces au Canada, a présenté et présente encore des problèmes de mise en œuvre. Ces problèmes découlent de l'imprécision de l'article qui l'a prévu au départ, soit l'article 23 de la *Charte*, ainsi que des imprécisions des législations provinciales adoptées pour le mettre en œuvre.

Si l'article 23 de la *Charte*, avec son libellé large et son contenu variable, a l'avantage d'être adaptable aux époques et aux diverses situations qui peuvent se manifester dans un État aussi vaste que le Canada, il présente toutefois la faiblesse de nécessiter bien souvent l'intervention des tribunaux pour être mis en œuvre[1125]. Cela dit, la jurisprudence à l'égard de cette disposition a

[1125] La jurisprudence abondante sur la question depuis l'adoption, en 1982, de l'article 23 de la *Charte (précitée,* note 164*)* le démontre aisément. Pour une revue de cette jurisprudence, voir notamment : COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *La gestion scolaire : La mise en œuvre de l'article 23 de la Charte*, précitée, note 1124 ainsi que COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, Rapports de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999/200, 2001/2001 et 2003/2004 : *Les*

permis au Canada d'établir les balises d'une véritable autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation et cette autonomie, malgré ses défauts, permet à la minorité de participer, à un certain degré (par le biais de pouvoirs consultatifs et de pouvoirs décisionnels de nature administrative) à la « vie culturelle de l'État » dans le domaine de l'éducation. Des mesures additionnelles devront cependant être trouvées pour assurer la participation des minorités aux autres facettes de la « vie de l'État ».

*b) L'autonomie personnelle sectorielle en matière de culture*

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*; et 2) les pays du Nord (Finlande, Norvège, Suède) et leurs Parlements sami.

**- L'Estonie et son autonomie culturelle**

L'Estonie avait mis en place en 1925 des mesures avant-gardistes pour assurer la participation des minorités à la « vie culturelle de l'État » avec sa *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales*[1126]. Conformément à l'article 50 de la *Constitution estonienne de 1992*[1127] qui consacre le droit aux minorités nationales de créer des entités autonomes en matière culturelle, l'Estonie a adopté, en 1993, une nouvelle *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales* qui reprend, mis à part quelques exceptions, l'essence des dispositions de la loi antérieure sur le sujet.

---

*droits linguistiques*, précités, note 154. Il est intéressant de noter que ces recours peuvent toutefois donner des résultats efficaces grâce à l'article 24 de la *Charte* qui prévoit une réparation en cas de violation. La récente affaire *Doucet-Boudreau* c. *Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, s'est d'ailleurs penché sur la question de la nature de ces réparation qui peuvent être accordées, en vertu de l'article 24 de la *Charte*, dans le but d'assurer le respect des droits à l'instruction dans la langue de la minorité garantis par l'article 23 de la *Charte*.

[1126] Pour plus de détails au sujet de cette *loi de 1925*, voir notamment : A. EIDE, *op. cit.*, note 505, p. 9-11.

[1127] *Constitution de la République d'Estonie de 1992*, texte en anglais en ligne: [http://www.president.ee/eng/ametilegevus].

Ainsi, en vertu de la nouvelle *Loi*, les minorités nationales allemande, russe, suédoise, juive[1128] et autres vivant à l'intérieur des frontières de l'Estonie et dont le nombre n'est pas inférieur à 3000 personnes[1129] ont le droit de créer des institutions culturelles autonomes, c'est-à-dire qu'elles ont le droit de créer des institutions capables de gérer ou d'administrer et de contrôler différents établissements culturels de la minorité, y compris des établissements d'enseignement publics et privés et des assemblées religieuses[1130]. Ces institutions autonomes sont gérées par des *Conseils autonomes de la minorité* élus pour un mandat de cinq ans par les seuls membres de la minorité concernée[1131].

Pour créer de telles institutions autonomes, une minorité doit appartenir à l'une des minorités énumérées à la *Loi* et comprendre au moins 3000 membres suivant le Registre national de la minorité en question. En effet, bien qu'aucune personne ne soit obligée de s'inscrire sur un Registre national d'une minorité, chaque citoyen estonien peut le faire par le biais de ses « sociétés ethniques culturelles » ou « fédération de minorité nationale »[1132]. En d'autres mots, l'inscription sur un Registre national d'une minorité relève d'un choix personnel puisque chacun est libre de choisir son appartenance culturelle d'origine[1133]. Cela implique également que chacun est libre de rompre avec son appartenance et de se retirer à tout moment d'un tel registre[1134]. Chacun des Registres nationaux de minorités sert donc à déterminer si le nombre de personnes appartenant à la minorité au plan national est suffisant pour créer une institution autonome.

Ces Registres servent également de liste de base pour créer la liste électorale (qui pourrait toutefois être différente lorsque les scrutateurs s'adresseront aux membres inscrits sur le registre pour établir la liste électorale) qui servira aux élections du *Conseil autonome de la minorité*. La *Loi* précise toutefois que cette autonomie personnelle pourrait être retirée et les *Conseils autonomes*

---

[1128] Article 2 de la *Loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales*, Minorities Cutural Autonomy Act, 1 RT.I, 1993, 71, 1001, 26 october 1995. Notons que la *Loi de 1925* ne précisait pas la minorité juive, alors que la *Loi de 1993* prévoit expressément que cette minorité peut se prévaloir de ce droit à l'autonomie culturelle sur une base nationale. Notons par ailleurs que la *Loi de 1925* prévoyait la possibilité pour les Estoniens, vivant en minorité dans certaines régions, de se prévaloir également de ce droit à l'autonomie culturelle sur une base locale plutôt que nationale, alors que la *Loi de 1993* n'a pas repris cette possibilité.

[1129] Article 2 de la *Loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.

[1130] Articles 4 et 5 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.

[1131] Article 15 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales*, précitée, note 1128.

[1132] Article 7 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.

[1133] L'article 8 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128, précise d'ailleurs que cette inscription relève d'un choix personnel, ce qui est conforme aux règles établies au niveau international à ce sujet, notamment à l'article 3 de la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée*, note 28.

[1134] Article 9 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.

pourraient disparaître dans différentes situations, à savoir: 1) à la demande du Conseil; 2) lorsque le nombre de membres inscrits sur le Registre national de la minorité concernée devient inférieur à 3000; 3) lorsque, durant deux élections consécutives, il n'a pas été possible d'établir une liste électorale d'au moins la moitié du Registre national et; 4) lorsque moins que la moitié des citoyens inscrits sur la liste électorale a participé à deux élections consécutives[1135].

Une fois créé, le *Conseil autonome de la minorité* a compétence essentiellement sur l'organisation, l'administration et la supervision des écoles en langue maternelle de la minorité ainsi que sur la promotion des autres objectifs culturels de la minorité nationale concernée et l'administration des institutions et initiatives visant à atteindre les objectifs prescrits[1136]. Pour exercer ses pouvoirs, le Conseil bénéficie de financement de la part de l'État ainsi que de la part des collectivités locales[1137].

Le système mis en place accorde aux minorités une autonomie personnelle limitée aux établissements créés pour assurer la promotion et l'épanouissement de leur culture sous toutes ses formes (éducation, art, musique, théâtre, etc.), mais il a tout de même l'avantage de ne pas créer d'ambiguïté sur les bénéficiaires de l'autonomie grâce à l'utilisation des Registres nationaux des minorités. Les règles à cet égard sont claires : ce sont bien les minorités qui pourront gérer et contrôler ces établissements puisque ce sont uniquement elles qui pourront élire directement les *Conseils autonomes de minorités.* Le problème que nous entrevoyons toutefois concerne les possibilités pour une minorité de perdre cette autonomie personnelle pour des raisons statistiques et démographiques. Le message que l'État a voulu laisser entendre est qu'il est prêt à accorder une autonomie personnelle sectorielle aux minorités les plus actives et aux seules minorités « qui ont conscience de leur individualité » et qui déclarent « leur volonté d'une collectivité propre »[1138].

Cela dit, bien que les possibilités offertes par la *Loi de 1925 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales* avaient été utilisées à quelques reprises par la minorité allemande, il n'en est pas de même avec la nouvelle *Loi* de 1993. Du moins, il semble qu'aucune minorité ne s'était encore prévalue de cette autonomie personnelle sectorielle en Estonie en date de 2003, soit plus de 10 ans après son adoption. C'est en tout cas ce qu'a rapporté le gouvernement estonien au Conseil

---

[1135] Article 16 et 28 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.
[1136] Articles 4 et 5 de la *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, précitée*, note 1128.
[1137] Pour plus de détails, voir notamment : 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.
[1138] S. PIERRÉ-CAPS, *loc. cit.*, note 62, p. 114.

de l'Europe dans la mise à jour de son rapport concernant sa politique culturelle[1139]. Selon lui, les minorités ne posséderaient pas, pour l'instant du moins, les ressources ni la motivation suffisantes pour créer de telles entités autonomes. D'autres sont d'avis que les conditions précisées pour la création de telles autonomies et notamment, celle exigeant la demande de plus de 3000 citoyens, seraient peut-être trop exigeantes et rendraient presque impensable la possibilité pour les minorités de réaliser ce droit[1140].

**- Les pays du Nord (Finlande, Norvège et Suède) et leurs Parlements sami**

Les pays nordiques (Finlande, Norvège et Suède) ont choisi d'accorder une certaine autonomie personnelle sur des questions qui concernent la langue et la culture à leurs populations autochtones sami[1141] en créant des Parlements sami. Bien que ces institutions aient été conçues au départ comme de simples organes consultatifs, leurs pouvoirs ont peu à peu été étendus de sorte que nous pouvons parler aujourd'hui d'entités dotées d'une autonomie personnelle sectorielle dans le domaine culturel.

*- La Finlande*

Le premier Parlement same a été créé en **Finlande** en 1973 sous le nom de *Délégation pour les questions sami.* Bien que ses membres étaient élus parmi la communauté same par des électeurs provenant également de cette communauté, il constituait essentiellement un comité consultatif permanent auprès du gouvernement finlandais sur les questions qui intéressaient plus particulièrement les Sami.

Cette entité a été réformée en 1995 suite à la modification de la *Constitution finlandaise* et à l'adoption de la *Loi sur le Parlement same*[1142] . En effet, la *Constitution finlandaise* a été modifiée pour préciser le droit pour les peuples autochtones sami « de conserver et de développer leur langue et leur culture »[1143] et pour accorder aux Sami « une autonomie relative à leur propre langue et à

---

[1139] *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].

[1140] DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 550, p. 4, par. 19.

[1141] Notons que les populations sami résident principalement dans les régions nordiques de quatre États, à savoir la Finlande (en Laponie), la Norvège (dans la province du Finnmark), la Suède (dans région de Dalarne) et la Russie (dans péninsule de Kola).

[1142] *Loi sur le Parlement same,* n° 974/95, entrée en vigueur au début de l'année 1996, texte en anglais en annexe de 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.

[1143] *Article 14 de la Constitution finlandaise de 1995; et repris à l'article 17 de la Constitution finlandaise de 1999,*

leur propre culture sur leur territoire conformément à des dispositions fixées dans une loi »[1144]. Cette loi est la *Loi sur le Parlement same* qui est venu renforcer les pouvoirs de l'ancienne *Délégation pour les questions sami* en lui octroyant une autonomie essentiellement culturelle. Cette entité porte désormais le nom de Parlement same.

Ce dernier est composé de 21 membres et de quatre membres substituts élus au suffrage direct par les Sami tous les 4 ans. En fait, toute personne same inscrite sur le registre électoral same a le droit de voter et de se porter candidat à ce Parlement et ce, peu importe qu'elle demeure sur le territoire ou à l'extérieur du territoire traditionnellement same (la Laponie). L'article 3 de la *Loi sur le Parlement Same*[1145] précise, par ailleurs, que l'on entend par Same « toute personne qui se considère comme tel à condition :

> 1) qu'elle-même ou l'un au moins de ses parents ou grands-parents ait appris le same comme première langue; ou
> 2) qu'elle soit une descendante d'une personne qui a été inscrite dans un registre foncier, fiscal ou d'état civil comme étant une Same de la montagne, de la forêt ou pratiquant la pêche; ou
> 3) que l'un au moins de ses parents ait été ou ait pu être inscrit sur les listes électorales pour l'élection au Parlement same »[1146].

Comme l'autonomie est accordée aux seules personnes répondant à la définition de Same, on peut affirmer que cette autonomie est bel et bien une autonomie personnelle et non territoriale, bien qu'applicable, suivant l'article 121 de la *Constitution*, uniquement « sur leur territoire », à savoir la Laponie. Cette autonomie est essentiellement culturelle étant donné que le Parlement dispose de compétences pour assurer « la protection et le développement de la langue et de la culture sami »[1147]. Le texte même de la *Constitution* laisse expressément entendre que la Finlande a voulu octroyer une autonomie uniquement culturelle[1148].

---

*précitée*, note 60.

[1144] Article 51 de la *Constitution finlandaise de 1995;* et repris à l'article 121 de la *Constitution finlandaise de 1999, précitée*, note 60.

[1145] *Loi sur le Parlement same, précitée*, note 1142.

[1146] Cité dans sa traduction française *in* J. LECLERC «Finlande», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[1147] Notre traduction, article 5 de la *Loi sur le Parlement same, précitée*, note 1142.

[1148] Article 121 de la *Constitution finlandaise de 1999, précitée*, note 60.

Toutefois, le fait que l'article 5 de la *Loi sur le Parlement same* précise que ce Parlement dispose également de compétences relatives à « toute question qui touche au statut de Same en tant que peuples autochtones »[1149] pourrait toutefois laisser présager, à notre avis, la possibilité de bénéficier de compétences plus étendues, notamment en ce qui a trait à l'utilisation des terres, l'exploitation des ressources ou le développement, car ces sujets pourrait être liés au statut même de peuples autochtones. Toutefois, aucune admission n'a encore été faite en ce sens par l'État central et la question des droits sur les terres demeure une question controversée en Finlande. Cette dernière n'a d'ailleurs pas encore accepté de ratifier la *Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux*[1150] au motif qu'elle n'est pas en mesure, pour l'instant, de respecter les obligations qu'elle contient sur la question des droits sur les terres et ce, bien que des rapporteurs spéciaux aient été nommés par l'État central pour étudier cette question et pour soumettre des propositions de solutions. Pour les Sami toutefois, l'autonomie culturelle, sans contrôle sur les terres et l'environnement, n'est pas suffisante pour assurer la survie de leur identité[1151].

Cela dit, même si les pouvoirs de ce Parlement pouvaient dépasser les seules questions culturelles, ils n'en demeureraient pas moins limités. En effet, le Parlement peut prendre des initiatives, faire des propositions ou présenter des rapports aux autorités de l'État central, mais il n'a aucun pouvoir législatif[1152]. Pour remplir ce rôle, notons que le Parlement a créé six Comités dont les fonctions visent respectivement les questions concernant le mode de vie des Sami, l'éducation, la culture, la langue, les affaires sociales et la santé et les élections[1153]. Par ailleurs, si ce Parlement same n'a pas le pouvoir d'imposer des impôts, il bénéficie tout de même d'une certaine autonomie financière puisqu'il a le pouvoir de décider de quelle façon seront réparties et dépensées les sommes que l'État central a l'obligation de lui octroyer pour le maintien et le développement de la langue et de la culture sami[1154].

---

[1149] Notre traduction, article 5 de la *Loi sur le Parlement same, précitée*, note 1142.
[1150] *Convention n° 169 sur les peuples indigènes et tribaux, précitée*, note 70.
[1151] Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment : A. EIDE, *Draft Report of the Working Group on Minoritie' Visit to the Republic of Finland*, 17 to 20 january 2004, 13 pages, p. 9 et 10, Document déposé lors de la 10e session du Groupe de Travail sur les minorités tenue du 1er au 5 mars 2004. La version finale de ce rapport devrait obtenir sa cote (ou numéro de document) et être soumise à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme lors de sa 56e session. Voir également, sur la question de la faiblesse de l'autonomie en place qui fait abstraction des questions relatives aux droits sur les terres, un *Rapport du Parlement same finlandais*: 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.
[1152] Article 5 de la *Loi sur le Parlement same, précitée*, note 1142.
[1153] Pour plus de détails, voir notamment le site du Parlement same en ligne: [http://www.semediggi.fi].
[1154] Article 8 de la *Loi sur le Parlement same, précitée*, note 1142.

Il reste que ce Parlement permet à la minorité same de participer, dans une certaine mesure, à la « vie culturelle de l'État », bien que le degré de participation accordé ne va pas jusqu'à l'octroi de pouvoirs décisionnels de nature législative. Une disposition, particulièrement intéressante, vient par ailleurs assurer sa participation dans d'autres domaines de la vie en société. Il s'agit de l'article 9 de la *Loi sur le Parlement same* qui prévoit l'obligation pour les autorités nationales, régionales et municipales de « négocier » avec le Parlement same en ce qui a trait à certaines matières énumérées qui sont importantes pour les Sami, à savoir : la planification communautaire; la gestion, l'utilisation, la location et l'attribution des terres de l'État, des zones de conservation et de la faune; les demandes de licences concernant les ressources minières; les modifications législatives et administratives sur les formes de cultures sami, le développement de l'enseignement dans la langue same de même que les services sociaux et la santé; et toutes autres matières touchant à la langue ou la culture sami ou le statut de Same en tant que peuple autochtone.

Il importe de préciser que cette obligation vise la « négociation » et non simplement la « consultation », ce qui pourrait impliquer la nécessité d'obtenir un certain consensus sur ces questions et donc, une véritable participation des minorités sur ces questions. D'un autre côté toutefois, le même article 9 pourrait laisser entendre que la simple consultation serait suffisante lorsqu'il précise que « dans le but de remplir cette obligation de négociation, les autorités concernées doivent donner l'opportunité au Parlement same d'être entendu et de discuter avec elles de ces affaires »[1155]. Il reste que même s'il s'agissait d'une simple obligation de « consulter », celle-ci pourrait tout de même être vue comme une mesure positive visant à assurer la participation effective de la minorité same dans des domaines plus étendus que la culture. Les *Procédures de 1999 du Parlement finlandais* qui prévoient la consultation du Parlement same dans le cas de tous les projets de lois concernant les Sami peuvent également être considérées comme de telles mesures positives[1156].

*- La Norvège*

En Norvège, un Parlement same, semblable à son homologue finlandais, a été créé en 1989 suite à la modification de la *Constitution norvégienne en 1988* et à l'adoption de la *Loi sur le Parlement et sur les autres aspects juridiques de la vie same (ci-après la Loi same).* En effet, la Norvège a tout d'abord reconnu des droits collectifs aux Sami à l'article 110a) de la *Constitution*

[1155] Notre traduction, article 9 de la *Loi sur le Parlement same, précitée,* note 1142.
[1156] Pour plus de détails, voir notamment : L. HANNIKAINEN, *op. cit.*, note 978, p. 23.

*norvégienne* sans préciser toutefois qu'il s'agissait d'une autonomie culturelle. Ainsi, suivant cette disposition, « il incombe aux autorités de l'État de créer des conditions permettant au groupe ethnique same de préserver sa langue, sa culture et son mode de vie »[1157]. La *Loi same*, quant à elle, est venue créer plus particulièrement le Parlement same et lui octroyer, dans les faits, une autonomie culturelle grâce aux pouvoirs et compétences qu'elle prévoit[1158].

Tout comme dans le cas du Parlement same de Finlande, le Parlement same de Norvège est composé de députés (39 dans son cas) élus au suffrage direct par les Sami inscrits sur la liste électorale same de sorte que l'autonomie est bien une autonomie personnelle et non territoriale. La *Loi sur les Sami* de Norvège prévoit, tout comme la *Loi sur le Parlement same* en Finlande, une définition d'un Same. C'est « une personne qui a le same comme langue maternelle, ou dont le père, la mère, ou un des grands-parents a le same comme langue maternelle, ou bien qui se considère comme tel(le) et vit selon les règles de la société same, et qui est reconnu(e) par la communauté same comme l'un des siens »[1159].

Les pouvoirs et compétences octroyés à ce Parlement same sont semblables à ceux qui sont octroyés au Parlement same de Finlande, c'est-à-dire qu'il a des compétences essentiellement culturelles et que ses pouvoirs sont limités à des propositions, initiatives et rapports. Il n'a pas de pouvoir législatif, mais bénéficie tout de même d'une certaine autonomie financière puisqu'il peut décider de l'allocation des sommes allouées par les autorités centrales. Notons que, pour remplir son rôle, le Parlement same de Norvège a créé des conseils consultatifs qui visent à traiter des questions portant notamment sur les monuments culturels, les cultures sami et les langues sami. Il a également créé sept départements relatifs à l'information, les affaires publiques, la planification et l'administration, l'éducation, l'environnement et l'héritage culturel, la culture et l'industrie et les langues[1160].

Contrairement à la Finlande toutefois, la Norvège a ratifié la *Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux* et a récemment adopté une loi concernant les droits sur les

---

[1157] *Constitution norvégienne*, en anglais en ligne: [http://www.stortinget.no/english/constitution.html]. L'article 110a) de la *Constitution norvégienne* est également cité en français *in* J. LECLERC, «Norvège», *in L'Aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58.

[1158] Pour plus de détails sur le contenu de cette *loi*, voir notamment : 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.samediggi.no].

[1159] Cité en français *in* E. HELANDER, *loc. cit.*, note 1158, p. 2.

[1160] Pour plus de détails, voir notamment le site du Parlement same de Novège, en ligne: [http://samediggi.no].

terres[1161]. Il reste cependant que cette *Loi* ne répond pas à toutes les attentes des Sami pour la protection de leurs droits et n'a pas pour effet d'octroyer aux Sami une autonomie sur cette question[1162]. Enfin, contrairement à la Finlande, la législation de la Norvège ne prévoit pas de mesure semblable à celle que prévoit la *Loi sur le Parlement same* finlandais sur l'obligation des autorités nationales, régionales et municipales de «négocier» avec le Parlement same.

En conséquence, on peut dire que la minorité same en Norvège peut participer, dans une certaine mesure, à la « vie de l'État » dans le domaine culturel par le biais de son Parlement same, mais que sa participation effective dans les autres domaines n'est pas clairement prévue. Dans une analyse plus poussée de toutes les mesures mises en place par l'État à l'égard des Sami, d'autres solutions, combinées à cette solution autonomiste, devront être trouvées pour assurer la participation des Sami aux autres facettes de la « vie de l'État ». Par ailleurs, le degré de participation accordé se limite à des pouvoirs consultatifs ou des pouvoirs décisionnels de nature administrative.

*-La Suède*

En Suède, le Parlement same[1163] a été créé par loi en 1993 suite à une décision du gouvernement après 10 ans de délibération. Il est composé de 31 députés élus par suffrage direct d'électeurs sami. Toutefois, aucune définition de la notion de « Same » n'est prévue dans la législation suédoise.

Ce Parlement, à l'instar de ceux de Finlande et de Norvège, s'est vu octroyé une autonomie essentiellement culturelle. Toutefois, ses pouvoirs semblent moins étendus que ceux de la Finlande et de la Norvège puisque ses responsabilités se résument à stimuler et à encourager la vie culturelle same, encadrer la production et la reproduction de la langue same, nommer les membres de la commission des écoles sami et conseiller les autorités suédoises sur les affaires sami. Ce Parlement ne semble pas avoir un pouvoir d'initiative et n'a aucun pouvoir législatif. Il a toutefois le pouvoir, tout comme les Parlements sami finlandais et norvégien, de répartir les fonds gouvernementaux

---

[1161] *Finnmark Act*, texte en anglais en ligne: [http://samediggi.no].

[1162] Cette loi a d'ailleurs été critiquée non seulement par les Sami, mais également par l'Organisation internationale du travail et par la Commission sur l'élimination de toute discrimination raciale (CERD).

[1163] Pour plus de détails, voir notamment le site du Parlement same de Suède, en ligne: [http://sametinget.se]; 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 SOCIOLINGUISTICA CATALANA, *Le Sami en Suède*, en ligne: [http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/sami/fr/i2/i2.html].

octroyés par les autorités centrales pour la culture same.

Pour remplir son rôle, ce Parlement same a divisé son secrétariat en cinq départements concernant respectivement l'économie, la culture, les langues, la vie économique et l'Union européenne. Enfin, tout comme le Parlement same norvégien, le Parlement same suédois ne prévoit pas de disposition semblable à celle obligeant, en Finlande, les autorités nationales, régionales et municipales à « négocier » avec le Parlement same sur certaines questions. La Suède n'a pas non plus ratifié la *Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux*[1164] ni adopté de législation concernant les droits sur les terres.

En conséquence, on peut dire, tout comme dans le cas de la Norvège, que la minorité same en Suède peut participer, dans une certaine mesure, à la « vie culturelle de l'État » par le biais de son Parlement same, mais que sa participation effective dans les autres domaines n'est pas clairement prévue par cette seule solution.

Notons en terminant qu'il est dommage, par ailleurs, que l'autonomie culturelle accordée aux Sami de Finlande, de Norvège et de Suède par l'entremise de Parlements sami ne soit pas accompagnée d'une représentation directe de Sami au sein des Parlements nationaux (finlandais, norvégien et suédois) ni au sein du *Conseil nordique*. Ce genre de solutions de nature plus « intégrative », combiné à la solution de l'autonomie, aurait permis d'assurer une participation plus étendue et de couvrir d'autres facettes de la « vie de l'État ». Rappelons que d'autres entités autonomes dans le monde bénéficient de ce genre de mesures complémentaires. C'est le cas notamment de la province d'Äland qui bénéficie, comme nous l'avons déjà vu, d'une autonomie régionale au sein de la Finlande et dont des représentants siègent directement au sein du Parlement finlandais et du *Conseil nordique*[1165]. Par le biais de telles représentations, les Sami auraient pu participer autrement à la vie de l'État central dans des sphères d'activités autres que la culture. Les différents Parlements sami ont toutefois trouvé utile de créer le *Conseil des Parlements sami*[1166], un organisme de coopération, pour échanger et coopérer sur les questions qui les concernent tous.

---

[1164] *Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux, précitée,* note 70.

[1165] Notons toutefois, que le Conseil nordique a accepté d'accorder aux Sami de la Finlande, de la Norvège et de la Suède le statut d'observateurs au sein de son organisation. Pour plus de détails, voir notamment : L. HANNIKAINEN, *op. cit.*, note 978, p. 29.

[1166] Notons que des représentants de Sami en Russie ont le statut d'observateurs au sein de ce Conseil. Pour plus de détails sur ce Conseil, voir notamment les sites web des Parlements sami en Finlande, Norvège et Suède, *précitées*, notes

B) L'autonomie personnelle à vocation plus générale

Quelques États ont choisi d'accorder à des minorités une autonomie personnelle dans plusieurs secteurs. Nous avons constaté de la pratique des États que certains, dont les minorités ou certaines d'entres elles étaient concentrées géographiquement, ont choisi d'accorder une autonomie personnelle applicable uniquement sur un ou plusieurs territoires particuliers de l'État pour répondre aux besoins de ces minorités (**a**). Par ailleurs, d'autres, dont la minorité ou certaines d'entres 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 (**b**).

*a) L'autonomie personnelle applicable territorialement*

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. Notons que, théoriquement, les Philippines pourraient également être citées en exemple avec le « droit à l'autodétermination, sous forme d'autonomie », pouvant être accordé « aux populations musulmanes et aux populations montagnardes autochtones » en vertu de la *Constitution philippine*. Toutefois, il semble que cette disposition n'ait pas été encore entièrement mise en œuvre dans les faits, de sorte qu'il est difficile d'en analyser la portée à ce jour[1167].

1153,1158 et 1163.

[1167] Pour plus de détails, voir notamment R. STAVENHAGEN, *op. cit.*, note 83, p. 27.

- **La Belgique et ses Communautés linguistiques**

Nous avons déjà vu[1168] que la Belgique comportait deux entités fédérées, à savoir les Régions et les Communautés. Si les Régions bénéficient d'une autonomie territoriale, les Communautés jouissent, quant à elles, d'une autonomie personnelle. En fait, chaque Communauté, au nombre de trois (la Communauté flamande, la Communauté francophone et la Communauté germanophone), exerce des compétences « communautaires » à l'égard de son seul groupe linguistique. Ces compétences sont de nature exécutive, mais également législative et concernent l'emploi des langues dans l'administration, l'enseignement, le secteur privé, la culture, la coopération intercommunautaire et internationale, la recherche scientifique, les finances, les matières « personnalisables » (santé, famille, aide sociale, handicapés, jeunesse).

Toutefois, ces compétences s'exercent uniquement dans leurs régions linguistiques (et non sur le territoire de l'entité fédérée désignée comme étant une Région[1169]). Ainsi, la Communauté flamande possède des compétences communautaires sur la région linguistique flamande et sur la Région de Bruxelles Capitale; la Communauté francophone possède des compétences communautaires sur la région linguistique francophone et sur la Région de Bruxelles Capitale; et la Communauté allemande, quant à elle, possède des compétences communautaires sur la région linguistique allemande.

Notons que, dans la Région de Bruxelles Capitale, l'autonomie personnelle en place dénote une particularité. Bien que cette autonomie soit accordée à chacun des groupes linguistiques représentés par la Communauté flamande et par la Communauté francophone, elle ne s'exerce qu'à l'égard des «institutions» de chacun de ces deux groupes linguistiques et non des membres appartenant aux groupes linguistiques. En fait, un autre facteur de rattachement à la compétence de chacune des Communautés a dû être trouvé afin d'éviter que les deux Communautés aient compétence concurrente sur les mêmes situations, car le territoire de la capitale ne pouvait pas être scindé linguistiquement, la population appartenant aux deux groupes linguistiques y vivant de façon entremêlée. Ainsi, les Communautés ne sont compétentes dans la région de Bruxelles Capitale « qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités dans le domaine culturel ou de leur organisation dans le domaine social, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à

[1168] *Supra*, Partie II, Chapitre I, Section II, paragraphe 2 B) a) de la présente thèse.
[1169] Voir *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 A) a) ainsi que la note 909 de la présente thèse.

l'un ou l'autre régime linguistique »[1170].

En d'autres termes, « les personnes sont formellement exclues du champ d'application des normes communautaires à Bruxelles »[1171], elles n'ont donc pas à choisir de manière générale si elles se définissent comme francophones ou néerlandophones. « C'est en réalité à la carte que cette définition se fait : lorsqu'un Bruxellois s'adresse à une institution, il se soumet au régime linguistique applicable à celle-ci et comme il jouit d'une entière liberté dans son choix, il n'est nullement exclu qu'il se soumette à des régimes communautaires différents selon les institutions auxquelles il s'adresse [1172] ».

On peut conclure de cette analyse que l'autonomie personnelle accordée aux Communautés dans le cadre de la Fédération belge permet une participation effective des francophones, néerlandais et germanophones à la « vie de l'État », dans les divers domaines de compétence qui leur ont été attribués, principalement en raison de la composante législative de cette autonomie. En effet, les Communautés, parmi lesquelles se retrouvent des personnes vivant en situations minoritaires, ont un rôle à jouer et peuvent véritablement influencer les décisions et les politiques de l'État principalement en ce qui touche au domaine culturel et aux matières « personnalisables » grâce à leurs pouvoirs législatifs. Toutefois, cette autonomie ne vise pas tous les aspects de la vie en société et laisse notamment de côté le domaine économique et les questions de développement. Aussi, les minorités devront compter sur d'autres mesures pour participer à ces autres aspects de la « vie de l'État ».

- **La Hongrie et ses conseils minoritaires locaux**

Nous avons déjà vu[1173] que la Hongrie a choisi de mettre en place plusieurs formes d'autonomie pour tenir compte de la spécificité de ses nombreuses minorités qui entretiennent des liens historiques avec la majorité. À ce chapitre, nous avons déjà examiné l'autonomie locale accordée au *Conseil minoritaire communal*. Nous avons vu que, à l'occasion d'élections communales, lorsqu'un conseil est formé à majorité par des candidats de la minorité, la localité obtient automatiquement un statut spécial en vertu de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques* et peut jouir des compétences spéciales qui sont accordées aux *Conseils minoritaires*

[1170] P. DE BRUYCKER et al. , *loc. cit.*, note 165, p. 192.
[1171] *Id.*, p.192.
[1172] *Id.*, p.192
[1173] *Supra*, partie II, Chapitre I, Section II, paragraphe 2 B) ii) de la présente thèse.

*communaux*. Dans ce cas, les pouvoirs reliés à l'autonomie sont accordés à l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale et représenté par le *Conseil minoritaire communal*.

Dans le cas de l'autonomie dévolue aux *Conseils minoritaires locaux*, les pouvoirs sont plutôt accordés à la seule minorité concernée vivant sur le territoire d'une collectivité locale[1174]. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable territorialement et non d'une autonomie territoriale comme le nom du *Conseil* pourrait le laisser entendre. En fait, un *Conseil minoritaire local* peut être formé de façon directe ou indirecte. Si au moins 30 % des membres d'une Assemblée communale ont été élus en tant que candidats de la même minorité lors des élections communales, ces membres peuvent former un Conseil minoritaire local composé d'au moins trois membres. C'est ce que l'on appelle un *Conseil minoritaire local indirect,* car ce conseil minoritaire est formé indirectement à l'occasion des élections communales générales[1175]. Un *Conseil minoritaire local* peut également être formé par élections directes des seuls *Conseils minoritaires locaux* autorisés par les articles 51 à 54 de la *Loi électorale* telle que modifiée par l'article 64 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques*. Les citoyens de la minorité peuvent alors élire, par suffrage direct, un *Conseil minoritaire local* composé de 3 à 9 personnes selon la population de la commune. C'est ce que l'on appelle un *Conseil minoritaire local direct*[1176].

Une fois créé, le *Conseil minoritaire local* bénéficie de compétences spéciales. Celles-ci concernent principalement des questions culturelles qui intéressent les minorités, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et « toute question qui touche à la situation de minorité », d'où notre classification sous la rubrique d'« autonomie personnelle à vocation plus générale ». La particularité de cette autonomie réside cependant dans les diverses formes qu'elle peut revêtir telles qu'un droit d'information, de proposition ou de critique, un droit de gestion ou de mise en place de certains établissements de la culture et de l'éducation et même, suivant le cas, de droits de codécision ou de *veto*.

---

[1174] Certains auteurs soulèvent toutefois la possibilité que ce ne soit pas toujours uniquement les membres des minorités qui exercent cette autonomie personnelle en Hongrie en raison des règles électorales en place pour l'élection des *Conseils minoritaires locaux*. Il est vrai que ces règles établissent que seules les minorités peuvent voter pour les membres de ce *Conseil*. Toutefois, chaque personne est libre de se considérer comme une minorité nationale et il n'existe aucun critère objectif, en Hongrie, pour le vérifier. Il n'est d'ailleurs pas prévu de registre séparé pour l'inscription de ces minorités ni de Commission ou autres procédures pour contrôler l'inscription sur ces registres. Pour une opinion en ce sens, voir notamment: 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.

[1175] Paragraphe 22(2) de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.

[1176] Paragraphe 23(2) de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.

Plus précisément, les Conseils minoritaires locaux ont, en vertu de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*[1177], le pouvoir notamment de:

- **Saisir le responsable de l'organe administratif compétent** de n'importe quelle question touchant la situation de la minorité en vue de demander des informations, faire des propositions, solliciter la prise de certaines mesures, faire des objections contre les pratiques ou décisions relatives au fonctionnement des institutions et violant les droits des minorités.
- **Établir** pour lui-même et dans les limites des dispositions du conseil communal sa propre structure organisationnelle et décider de son budget et de l'utilisation de ses ressources financières obtenues de diverses sources tel que mentionné à l'article 58 de la *Loi* (subventions à même le budget de l'État et à même le *Fonds des minorités nationales et ethniques* créé par le Parlement, contribution du Conseil communal, recettes propres tirées d'entreprises privées, de fondations, d'organisations hongroises ou étrangères, de dons, etc.). Il peut également décider de l'utilisation des fonds qui lui sont obligatoirement réservés à l'intérieur des capitaux du Conseil communal, de son nom, de ses insignes et ses décorations, des fêtes de la minorité qu'il représente, de la liste des monuments protégés, de ses lieux commémoratifs et des règles locales de leur protection.
- **Fonder et faire fonctionner** des établissements dans le domaine de l'enseignement public local, de la presse et des médias électroniques locaux, du maintien des traditions, de la culture et des entreprises ou autres sociétés à but lucratif ainsi qu'organiser des concours et fonder des bourses. Dans la mesure où l'exercice de ces droits nécessite la décision du Conseil communal, ce dernier est alors tenu de mettre à l'ordre du jour ces questions pour décision.
- **Imposer son *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 en sa qualité de minorité puisque le « corps des représentants du Conseil communal a besoin [pour ce faire] de l'accord du Conseil minoritaire local représentant cette population minoritaire ». Toutefois, ce *veto* ou droit de regard doit être exercé et notifié dans les 30 jours de la demande d'accord, à défaut de quoi il s'éteint.
- **Imposer son *veto*** lors de la nomination des responsables des institutions minoritaires ainsi que lors des décisions touchant la formation des personnes appartenant à des minorités puisque, là encore, « il faut l'accord du Conseil minoritaire local ». Il importe de préciser que le *Porte-parole des minorités* ou l'association locale de la minorité concernée, dans la mesure où il

[1177] Plus particulièrement en vertu des articles 26 à 29 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, précitée*, note 52.

n'existe pas de Conseil minoritaire local, a uniquement un droit de consultation à ce sujet. Toutefois, ce *veto* ou droit de regard ou encore ce droit de consultation doit être exercé et notifié dans les 30 jours de la demande d'accord ou de la demande d'avis, à défaut de quoi il s'éteint.

Ces compétences confèrent une **autonomie administrative et financière** à la minorité représentée par le *Conseil minoritaire local.* Bien que ces *Conseils* ne bénéficient pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certains arrêtés municipaux.

Cette autonomie de type personnel, accordée aux *Conseils minoritaires locaux,* nous semble intéressante étant donné, d'une part, qu'elle tient compte de la situation géographique des minorités et de leur petit nombre et, d'autre part, qu'elle permet de pallier aux imperfections de l'autonomie accordée aux *Conseils minoritaires communaux*. En fait, cette autonomie constitue une deuxième avenue possible pour les minorités qui ne seraient pas présentes en nombre suffisant sur un territoire donné.

Par ailleurs, même si cette autonomie semble, à première vue, limitée en ce qui concerne les sujets de compétences (principalement culture et éducation), ceux-ci pourraient, à notre avis, être interprétés plus largement en raison de la compétence plus particulièrement sur « toute question touchant à la situation de minorité ». Ainsi, cette solution pourrait viser la participation des minorités à plusieurs facettes de la vie de l'État. Au surplus, sa portée est clairement innovatrice et même audacieuse, à notre avis, notamment en raison des diverses formes que peut revêtir cette autonomie et qui lui donnent une plus grande efficacité. Le droit de *veto* qui est accordé aux *Conseils minoritaires locaux* est sûrement un exemple de modalité particulière et unique de l'autonomie.

Notons finalement qu'un *Porte-parole de la minorité*[1178] a la possibilité également de représenter les intérêts d'une minorité dans l'éventualité où aucun *Conseil minoritaire local* ne peut être formé. Ce *Porte-parole de la minorité* bénéficie, lors des réunions du Conseil communal, de certains droits à l'égard de certaines questions touchant la minorité qu'il représente, tels qu'un droit de participation, de consultation, d'information ou de sollicitation de certaines démarches[1179].

[1178] En vertu du par. 23(7) de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée,* note 52.
[1179] En vertu de l'article 40 de la *Loi sur les minorités nationales et ethniques, précitée,* note 52.

Toutefois, il n'a aucun pouvoir décisionnel ni de nature administrative, ni de nature législative, mais bénéficie plutôt de simples pouvoirs consultatifs. Ainsi, le degré de participation accordé au *Porte-Parole* est moindre que celui accordé aux *Conseils minoritaires locaux.* Cette possibilité a tout de même l'avantage de permettre une participation des minorités à la vie locale à l'égard de certaines questions qui les concernent par le biais de leur représentant.

**- La Croatie et ses Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux**

La Croatie a récemment mis en place, avec sa nouvelle *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales*[1180] (ci-après la « *Loi sur les minorités nationales* ») entrée en vigueur en décembre 2002, un type d'autonomie personnelle applicable territorialement. Celui-ci n'est pas identique, mais tout de même semblable, à celui instauré en Hongrie avec les *Conseils minoritaires locaux.*

Rappelons que la Croatie a choisi d'accorder une autonomie locale et régionale respectivement sur les affaires locales et régionales à l'ensemble de ses municipalités et régions[1181]. Bien que des règles aient été prévues pour assurer une représentation proportionnelle des minorités au sein de ces pouvoirs locaux et régionaux autonomes[1182], elle a cru bon également d'accorder une certaine autonomie personnelle aux minorités elles-mêmes au niveau local et régional dans certaines circonstances, et de créer des *Conseils de minorités nationales* pour exercer cette autonomie.

En effet, l'article 24 de la *Loi sur les minorités nationales* prévoit la possibilité pour chaque minorité nationale d'élire un *Conseil de minorité nationale* aux niveaux local et régional si les membres appartenant à cette minorité représentent 1,5 % de la population du territoire visé. Elle a également le droit de le faire au niveau local, si au moins deux cents personnes sur le territoire appartiennent à cette minorité et, au niveau régional, si au moins cinq cents personnes sur le territoire appartiennent à cette minorité. Dans la mesure où une minorité ne peut élire son *Conseil* au motif qu'elle ne remplit pas ces critères démographiques, elle a tout de même le droit d'élire un *Représentant spécial* si au moins cent personnes appartiennent à la minorité sur le territoire.

---

[1180] *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, précitée,* note 59.
[1181] Articles 132 à 141 de la *Constitution croate, précitée,* note 1059.
[1182] Article 20 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, précitée,* note 59.

Dans tous les cas, seuls les membres appartenant à la minorité ont le droit de voter aux élections de ces *Conseils de minorités nationales* et les candidats aux élections doivent être proposés par l'association minoritaire concernée ou par 20 personnes appartenant à cette minorité et vivant sur le territoire concerné. Ces *Conseils de minorités nationales* sont formés de 10, 15 ou 25 membres selon l'étendue du territoire et sont financés en partie par l'État et en partie par les pouvoirs locaux et régionaux. Tout le système mis en place pour la création et les élections des *Conseils de minorités nationales* semble répondre aux critères de représentation pour permettre une participation effective des minorités.

Les pouvoirs de ces *Conseils de minorités nationales* sont toutefois encore assez vagues. Ces derniers ont essentiellement le droit de proposer aux instances locales ou régionales, le cas échéant, des mesures concernant la protection ou 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 ». Ces *Conseils* ont également le droit de donner leur opinion ou leur proposition en ce qui concerne la programmation des stations de radio ou de télévision locales ou régionales à l'attention des minorités ou de toute programmation qui concerne des questions de minorités. Ils ont également le droit d'être informés sur les problèmes qui auraient une « signification particulière pour les minorités nationales ». Enfin, ils ont le droit d'être consultés dans l'éventualité où des lois générales relatives à la protection et aux droits des minorités nationales seraient adoptées.

Ces pouvoirs ont l'avantage de ne pas se limiter au seul domaine de la culture puisque la loi mentionne « toute question qui pourrait avoir une signification particulière pour les minorités », ce qui laisse entendre que les questions pourraient concerner bien d'autres domaines que la culture et que la participation des minorités nationales pourrait couvrir plusieurs facettes de la « vie de l'État ». Toutefois, le degré de participation accordé à ces *Conseils* nous semble encore bien timide dans la mesure où l'autonomie ne peut se concrétiser que par le biais d'un droit d'information ou de proposition. Cette autonomie personnelle ne confère pas aux minorités de véritables pouvoirs décisionnels et même le droit de consultation est limité aux seules lois générales proposées concernant la protection et les droits des minorités et ne s'étend pas à tous les « problèmes qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités »[1183].

[1183] La Commission européenne pour la Démocratie par le Droit a d'ailleurs déploré, dans son *Avis sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie*, le fait que ce droit de consultation n'ait pas été

Il reste que ces Conseils pourront permettre aux minorités de participer à la « vie de l'État » au niveau local et régional dans divers domaines. Toutefois, l'efficacité de cette mesure pour assurer la participation effective des minorités dépendra de la vitalité de la minorité et des forces en présence compte tenu des pouvoirs décisionnels limités dont disposent les Conseils. Il ne faut pas oublier cependant que cette mesure n'est que l'une des mesures mises en place pour assurer la participation des minorités en Croatie et qu'elle doit également être examinée de façon globale avec les autres mesures qui incluent notamment des règles spéciales pour assurer une représentation proportionnelle des minorités au niveau du Parlement national, des instances locales et régionales et au sein de l'Administration et de la Justice[1184] de même que la Création d'un *Conseil pour les minorités*[1185] au plan national dont nous examinerons le fonctionnement un peu plus loin au chapitre portant sur les autonomies personnelles applicables sans restriction territoriale.

Notons, en terminant, que dans les cas où une localité ou une région comporte plus d'un *Conseil de minorité nationale,* étant donné qu'il y a sur le territoire plusieurs minorités distinctes, ces Conseils peuvent se regrouper en *Coordination de Conseils de minorités nationales*, dans le but de coordonner et promouvoir leurs intérêts mutuels[1186].

**- La Slovénie et ses Collectivités autonomes dans les villes où vivent les communautés hongroise et italienne**

La Slovénie a choisi d'accorder une autonomie locale « sur les affaires locales », sans autre précision, à l'ensemble de ses municipalités et communes[1187]. L'article 64 de la *Constitution* accorde, par ailleurs, un statut d'autonomie personnelle aux « communautés autochtones italienne et hongroise ». Dans les circonscriptions où vivent ces deux communautés, celles-ci et leurs membres ont le droit de constituer, « pour la réalisation de leurs droits, leurs propres collectivités administrativement autonomes ».

Ces droits sont énumérés au paragraphe 64 (1) de la *Constitution* et concernent l'utilisation de symboles nationaux, la préservation de l'identité nationale de ces communautés, l'établissement

---

étendu à tous les problèmes qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités. Voir : COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), *op. cit.*, note 59, par. 30.

[1184] Articles 19 à 22 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, précitée*, note 59.

[1185] Articles 35 et 36 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, précitée*, note 59.

[1186] Article 33 de la *Loi constitutionnelle relatives aux droits des minorités nationales, précitée,* note 59.

[1187] Articles 138 à 144 de la *Constitution slovène de 1991, précitée*, note 52.

d'organisations et le développement économique, culturel, scientifique, la recherche, l'éducation dans leur langue, etc. En d'autres mots, la *Constitution de la Slovénie* accorde aux minorités hongroise et italienne une autonomie personnelle qui est applicable territorialement. En plus de l'octroi de cette autonomie personnelle sur ces sujets applicables territorialement, les deux communautés ont le droit d'être représentées directement au sein de la collectivité locale et de l'Assemblée nationale.

Notons que cette autonomie personnelle est accordée spécialement à ces deux communautés sans condition quant au nombre de leurs membres. Bien que cette autonomie s'apparente à une autonomie locale, elle en diffère par le fait qu'elle ne peut être exercée que par les minorités de la communauté hongroise ou italienne sur le territoire où elles vivent et non par l'ensemble de la population de ce territoire. D'ailleurs, cette population globale du territoire bénéficie d'une collectivité territoriale propre avec des institutions propres.

Cette autonomie est intéressante parce qu'elle porte sur des sujets de compétence plus étendus que la seule culture. En effet, la législation qui la prévoit précise des compétences relatives à l'organisation et le développement économique, culturel et scientifique, etc. En conséquence, la participation des minorités pourrait viser les diverses facettes de la « vie de l'État ». Toutefois, cette autonomie demeure limitée, car elle ne s'applique que localement et ne présente que des pouvoirs administratifs. Ainsi, le degré de participation accordé ne s'étend pas à des pouvoirs décisionnels de nature législative. Or, dans certains cas et selon les situations minoritaires, des pouvoirs législatifs pourraient être nécessaires pour assurer la participation « effective » des minorités.

*b) L'autonomie personnelle sans restriction territoriale*

Cette autonomie personnelle 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 d'autonomie personnelle à vocation plus générale qui peuvent être appliqués sur l'ensemble du territoire de l'État sans restriction, à savoir : 1) la Croatie et son Conseil pour les minorités nationales; et 2) la Hongrie et ses Conseils minoritaires nationaux.

**- La Croatie et son Conseil pour les minorités nationales**

Nous avons déjà vu que la Croatie avait choisi de mettre en place une autonomie personnelle applicable territorialement avec ses *Conseils de minorités nationales* au sein des pouvoirs locaux et régionaux. Elle a également mis en place un système d'autonomie personnelle nationale pour les minorités, c'est-à-dire applicable sur tout le territoire de la Croatie sans restriction avec ses *Conseils pour les minorités nationales*.

Ce Conseil est composé de douze membres de la minorité nationale concernée nommés parmi les représentants de cette minorité au Parlement croate[1188]. Sur ces douze membres, sept sont nommés par le gouvernement croate seul et cinq le sont par le gouvernement croate sur proposition des associations minoritaires.

Ce Conseil est établi, suivant l'article 35 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales*, afin d'assurer « une participation des minorités à la vie publique de l'État et plus particulièrement pour discuter, proposer, réglementer et résoudre des problèmes concernant l'exercice et la protection des droits et libertés des minorités nationales ». Ce Conseil doit, par ailleurs, coopérer avec les institutions compétentes de l'État, ainsi qu'avec les institutions locales et régionales, les *Conseils de minorités nationales*, représentants de minorités et associations de droit privé des minorités.

Les pouvoirs de ces *Conseils pour les minorités nationales* sont assez larges et ont l'avantage de ne pas se limiter aux seuls domaines de la culture. En effet, ils ont le droit de proposer à l'État des sujets de discussion concernant des questions qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités de même que des mesures pour améliorer la position des minorités nationales au sein de l'État. Ils ont également le pouvoir de donner des opinions et de faire des propositions relativement à la programmation des radios et télévisions publiques et même en ce qui a trait aux affaires économiques, sociales ou autres dans certaines situations en vue de préserver l'existence des minorités. Enfin, ils ont le droit de demander aux instances gouvernementales de même qu'aux instances locales et régionales les résultats de rapports nécessaires à la discussion de certaines questions[1189]. Ainsi, la participation pourrait viser diverses facettes de la « vie de l'État ».

---

[1188] Article 36 de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, précitée,* note 59.
[1189] Paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, précitée,* note 59.

Toutefois, il aurait été préférable que ces *Conseils* soient formés dans le cadre d'élections directes par les membres des minorités car, bien que ces *Conseils* soient formés de membres de minorités nationales, il demeure que ces derniers sont désignés par le gouvernement croate, ce qui pourrait nuire à l'indépendance que devrait avoir un tel *Conseil*.

- **La Hongrie et ses Conseils minoritaires nationaux**

Nous avons déjà vu[1190] que la Hongrie a choisi de mettre en place plusieurs formes d'autonomie pour tenir compte de la spécificité de ses nombreuses minorités. À ce chapitre, nous avons déjà examiné l'autonomie locale accordée aux *Conseils minoritaires communaux* ainsi que l'autonomie personnelle applicable territorialement accordée aux *Conseils minoritaires locaux*. Le dernier type d'autonomie que la Hongrie a mis en place est une autonomie personnelle qui est applicable, cette fois-ci, sans restriction territoriale. Elle a été accordée aux *Conseils minoritaires nationaux*.

Notons tout d'abord qu'une minorité nationale ou ethnique ne peut avoir qu'une seule autonomie à vocation nationale sous forme de *Conseil minoritaire national*, mais que différentes minorités nationales ou ethniques peuvent associer leur autonomie à vocation nationale[1191].

Chacun des *Conseils minoritaires nationaux* est élu par les « électeurs-représentants » des minorités concernées, c'est-à-dire par tout représentant d'un *Conseil communal* élu comme représentant de la minorité, par tout représentant d'un *Conseil minoritaire local* et par tout *Porte-parole*[1192]. Ce sont ces « électeurs-représentants » qui élisent parmi eux les membres de l'Assemblée générale du *Conseil minoritaire national* au vote secret suivant la procédure prévue aux articles 33 et 34 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*. Ainsi, l'élection des représentants du *Conseil minoritaire national* constitue une élection à suffrage indirect.

Il importe de préciser que dans le cas où une minorité n'a pas de représentant minoritaire ou de *Porte-parole* dans sa commune, on doit d'abord procéder, à la demande d'au moins trois citoyens appartenant à la minorité et suivant la procédure prévue à l'article 32 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*, à l'élection d'un « électeur-représentant », lequel

[1190] *Supra*, partie II, Chapitre I, Section II, paragraphe 2 B) ii) et C) i) de la présente thèse.
[1191] Par. 33(3) de la *Loi sur les minorités nationales, précitée*, note 52.

[1192] Article 31 de la *Loi sur les minorités nationales, précitée*, note 52.

pourra voter au nom de la minorité de la commune pour les membres du *Conseil minoritaire national*.

Ces *Conseils minoritaires nationaux*, tout comme les *Conseils minoritaires communaux* et les *Conseils minoritaires locaux*, possèdent la personnalité morale de droit public[1193]. Chacun d'eux représente et protège les « intérêts de la minorité au niveau national, territorial, régional et départemental ». Ils sont dotés de certaines compétences à l'égard desquelles ils ont un pouvoir de décision qui s'exerce principalement dans le domaine de la culture[1194], de l'enseignement et de l'audiovisuel, mais qui pourrait également porter sur d'autres domaines, notamment le domaine scientifique et toute question qui touche « aux intérêts de la minorité ». Leurs compétences peuvent également revêtir d'autres formes, à savoir un pouvoir de consultation, de coopération, de *veto* ou de codécision. Plus précisément, chaque *Conseil minoritaire national* a le droit, en vertu de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*[1195], notamment de :

- **Créer** des institutions dont il coordonne l'activité en vue d'assurer l'autonomie culturelle.
- **Décider seul**, dans les cadres et les limites des lois, des questions touchant son organisation (siège, organisation, fonctionnement, budget, éléments constituant l'ensemble de ses biens, son nom, ses insignes).
- **Décider seul**, dans les cadres et les limites des lois, des fêtes nationales de la minorité qu'il représente, de ses décorations et des conditions et des règles de leur attribution, des principes et du mode d'utilisation de la chaîne radio et de télévision dont il dispose, de la publication de communiqués de presse, de la fondation de ses institutions, de leur organisation et règles de fonctionnement, de leur maintien et de leur fonctionnement, de la création et du fonctionnement d'un théâtre, de la création et du maintien d'un musée, d'une collection publique basée sur les collectionneurs de pays entiers, de la création d'une bibliothèque pour les minorités, de la création et du fonctionnement d'un institut d'arts, de sciences, d'une maison d'édition, et surtout du maintien d'établissements d'enseignement secondaires et supérieurs de compétence nationale, de la création et du fonctionnement d'un service d'assistance juridique et de la réalisation d'autres tâches qui lui sont assignées par la *Loi*.

---

[1193] Par. 36(2) de la *Loi sur les minorités nationales, précitée*, note 52.
[1194] D'où le nom d'«autonomie culturelle» que la *Loi sur les minorités nationales* (*précitée*, note 52) lui donne à son article 36.
[1195] Plus particulièrement en vertu des articles 36 à 38 de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*,

- **Donner son avis** sur les projets de règles touchant la minorité qu'il représente, y compris les ordonnances des Assemblées générales du département et de la capitale.
- **Demander des informations** aux organes de l'administration publique relativement aux questions touchant les groupes des minorités qu'il représente, leur faire des suggestions et solliciter des démarches dans les affaires relevant de leur compétence.
- **Collaborer** avec les organes d'État compétents dans le contrôle professionnel de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur des minorités.
- **Imposer son *veto*** à l'égard de la législation sur la conservation et le maintien des habitats historiques puisque leur accord est nécessaire.
- **Imposer son *veto*** à l'égard de l'élaboration du tronc commun du programme d'enseignement des minorités à l'exception de l'enseignement supérieur.
- **Organiser** des concours ou fonder des bourses d'étude dans son champ d'activité.

Ces compétences des *Conseils minoritaires nationaux* confèrent une **autonomie administrative et financière** aux minorités respectives qu'ils représentent (notons qu'ils ont une autonomie financière puisqu'ils sont libres à tout le moins de décider de l'allocation des sommes allouées par les autorités centrales, le Fonds spécial pour les minorités, les entreprises privées, etc.). Bien que ces *Conseils minoritaires nationaux*, à l'instar des *Conseils minoritaires locaux*, ne bénéficient pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certaines législations nationales importantes pour les minorités.

Il est vrai que ce droit à l'autonomie personnelle octroyée aux *Conseils minoritaires nationaux* semble limité quant aux sujets de compétences visés (principalement culture et éducation), mais ceux-ci pourraient être interprétés plus largement, car ces *Conseils* doivent, en principe, représenter « les intérêts des minorités ». Or, ces intérêts peuvent sûrement porter sur d'autres domaines, de sorte que cette autonomie pourrait permettre éventuellement aux minorités de participer à plusieurs facettes de la « vie de l'État », qu'elle soit publique, culturelle, sociale ou économique. Par ailleurs, cette autonomie demeure très intéressante, tout comme les autres types d'autonomie mis en place en Hongrie notamment en raison des diverses formes qu'elle peut revêtir et qui lui donnent une plus grande efficacité. Le droit de *veto* qui est accordé à ces *Conseils minoritaires nationaux* est sûrement un exemple de modalité particulière et unique de l'autonomie.

---

*précitée*, note 52.

Dans le domaine de l'éducation[1196], cette autonomie est d'autant plus intéressante puisque les *Conseils minoritaires nationaux* ont le droit de maintenir des établissements d'enseignement secondaires et supérieurs de compétence nationale[1197] et de collaborer avec les organes d'États compétents dans le contrôle professionnel de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur des minorités[1198]. Ils collaborent également dans l'évaluation des besoins des minorités en matière d'enseignement d'organisation de l'enseignement[1199]. Par ailleurs, la *Loi* précise que les intérêts des minorités en matière d'enseignement et de culture doivent être pris en compte lors de l'élaboration de la législation portant sur l'enseignement public et l'enseignement supérieur, lors de la définition de la structure et du contenu de l'éducation et de l'enseignement ainsi que dans le contrôle de ses activités[1200].

Le système mis en place en Hongrie présente également une particularité en ce qu'il offre non seulement aux minorités, mais également aux Conseils des minorités des recours judiciaires pour faire respecter leurs droits. En effet, un recours en violation des obligations prévues à l'article 68 (protection des minorités) ou à l'article 70A (non-discrimination) de la *Constitution hongroise* peut être intenté devant les tribunaux de Hongrie et, notamment devant la Cour constitutionnelle le cas échéant[1201], par toute personne appartenant à une minorité ainsi que par un Conseil minoritaire lui-même puisqu'il est doté de la personnalité juridique. L'article 43 de la *Constitution hongroise*

---

[1196] Précisons qu'en matière d'éducation, la *Constitution hongroise, précitée,* note 701, ainsi que la *Loi sur les minorités nationales, précitée,* note 52, prévoient le droit pour les minorités à l'enseignement dans leur langue, étant entendu que les langues minoritaires reconnues, suivant l'article 42 de la *Loi*, sont l'allemand, l'arménien, le bulgare, le croate, le grec, le polonais, le roumain, le ruthénien, le serbe, le slovaque, le slovène, le tsigane (ou romani) et l'ukrainien. La *Loi* ajoute le droit pour les minorités de créer des établissements d'enseignement dans leur langue ou des classes préscolaires, primaires, secondaires et supérieures. Ce droit à l'enseignement dans leur langue et à la création, à l'établissement et à la gestion des établissements d'enseignement dans leur langue demeure le droit le plus important pour la survie des minorités et la *Loi* organise ce droit de façon beaucoup plus complète que tous les instruments internationaux sur le sujet. En fait, en vertu des articles 42 et 43 de la *Loi*, l'enseignement en langue minoritaire doit être assuré, selon les possibilités et les besoins locaux, dans les écoles maternelles, dans des écoles, des classes ou des groupes minoritaires. Toutefois, à la demande de parents ou de représentants légaux d'un minimum de huit enfants appartenant à la même minorité, l'ouverture et le maintien d'une classe ou d'un groupe minoritaire sont obligatoires. L'autonomie accordée aux *Conseils minoritaires communaux et locaux* ainsi qu'aux *Conseils minoritaires nationaux* vient compléter le droit à l'enseignement dans leur langue et le rendre plus effectif puisqu'il permet le droit de gérer et de contrôler cet enseignement.

[1197] Article 37 de la *Loi sur les minorités nationale, précitée,* note 52.

[1198] Alinéa 38(1)c) de la *Loi sur les minorités nationales, précitée*, note 52.

[1199] Article 45 de la *Loi sur les minorités nationales, précitée,* note 52.

[1200] Article 46 de la *Loi sur les minorités nationales, précitée,* note 52.

[1201] En effet, l'article 30 de la *Loi sur la Cour constitutionnelle* précise que cette Cour peut statuer notamment sur toute question touchant «l'examen *a priori* de l'inconstitutionnalité d'une disposition censée être contestable d'une loi adoptée, mais non encore promulguée ou celle du Règlement de l'Assemblée nationale», ainsi que touchant «l'examen *a postiori* de l'inconstitutionnalité d'une loi» ou «l'interprétation des dispositions de la Constitution». Ainsi, cet article pourrait, à notre avis, permettre un recours devant la Cour constitutionnelle dans la mesure où la question en litige mettrait en cause l'interprétation de l'article 68 de la *Constitution* qui vise la protection et la participation des minorités ou l'inconstitutionnalité d'une loi adoptée en application de cet article. Voir: *Loi XXXII de l'an 1989 sur la Cour constitutionnelle*, Magyar Közlöny (Journal officiel), n° 77, 30 octobre 1989, version française de cette loi reproduite *in* AIJC, 1990, p. 867-880. Pour plus de détails sur le rôle de la Cour constitutionnelle, voir notamment: S.I. POGANY, «Human Rights in Hungary», *ICLQ*, 1992, n° 41, p. 678-691.

permet plus particulièrement aux organes de collectivités locales de s'adresser à la Cour constitutionnelle pour faire respecter leurs droits fixés par la Loi. Or, cet article pourrait éventuellement permettre également aux *Conseils minoritaires communaux et locaux* de s'adresser à la Cour constitutionnelle pour faire respecter leurs droits dans la mesure où ils peuvent faire partie intégrante d'une collectivité locale.

Finalement, on peut noter que le système global, mis en place en Hongrie par le biais des divers types d'autonomie, est le seul, à notre connaissance, qui ait tenté d'apporter diverses solutions « autonomistes » pour répondre aux différentes situations minoritaires présentes sur le territoire. Cet aspect lui donne un caractère unique sur le plan international. Il illustre la nécessité de trouver non pas une seule, mais une combinaison de plusieurs solutions aux problèmes minoritaires même à l'intérieur d'un seul État et démontre, de la part de la Hongrie, son ouverture à entrevoir de nouveaux modèles d'organisation de l'État adaptés aux diverses situations minoritaires possibles.

*Paragraphe 4: Les facteurs déterminants dans le choix de ces solutions « autonomistes »*

Nous avons vu que la présence ou l'absence de certains facteurs pour définir une situation minoritaire donnée avait un impact sur le **niveau** (local, régional ou national), le **degré** (pouvoirs consultatifs ou pouvoirs décisionnels de nature administrative ou de nature législative) et la **forme** (solutions autonomistes ou intégratives) de participation qui seront octroyés à un groupe et donc sur le ou les mécanismes choisis pour assurer sa participation à la « vie de l'État ». Nous avons précisé qu'aucune norme ne pouvait cependant être dégagée à cet égard compte tenu de la variété et de la complexité des situations minoritaires, mais que des *tendances* pouvaient se dessiner à partir de la pratique des États sur les facteurs qui ont une *influence* importante dans le choix des solutions[1202]. Aussi, tout comme les exemples de solutions « intégratives », les exemples de solutions « autonomistes » étudiés nous permettent de dégager certaines *tendances* sur les facteurs qui ont un ascendant sur le choix de ce type de solution.

De façon générale, la pratique des États nous confirme que l'adoption de « solutions autonomistes » dépend, encore plus que pour les solutions intégratives, de la conscience identitaire des minorités, de leur force revendicatrice et de l'importance des liens historiques que le groupe

---

[1202] Voir, *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) de la présente thèse.

minoritaire entretient avec le groupe majoritaire ou avec le territoire sur lequel il vit. Il semble que ces facteurs influent plus particulièrement sur le *type* de solution autonomiste et sur le *degré* de participation qui pourrait être consenti à un groupe en situation minoritaire. D'autres facteurs, tels que le mode d'établissement géographique des minorités et leur importance démographique, sont également déterminants pour effectuer un choix entre les solutions territoriales ou personnelles et pour préciser le *niveau* de participation à accorder à un groupe minoritaire donné. Le mode de vie des minorités et leurs besoins ont, quant à eux, une influence sur *l'étendue des pouvoirs* à octroyer aux minorités.

A) L'importance démographique du groupe minoritaire au sein de l'État

Nous avons vu que toutes les solutions « autonomistes » impliquent le « regroupement » de minorités sous forme d'entités propres, soit pour assurer une forme de dialogue avec le gouvernement, soit pour exercer des pouvoirs plus ou moins étendus sur une base territoriale ou personnelle. En conséquence, les membres du groupe en situation minoritaire doivent être suffisamment nombreux pour permettre un tel « regroupement ». Il ressort de la pratique des États que ce « nombre suffisant » peut être plus ou moins grand selon le type de solution et que le facteur du mode d'établissement géographique de la minorité doit être pris en considération pour déterminer ce nombre. Une chose est certaine, le facteur de l'importance démographique d'une minorité a une grande influence sur le **type de solution** « autonomiste » qui peut être mis en place. Ce facteur, pris en considération avec le facteur du mode d'établissement géographique, influe également sur le **niveau de participation** (local, régional ou national) qui pourra être accordé à une minorité.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de la création d'institutions minoritaires de dialogue ou d'autonomie personnelle à vocation nationale et donc de solutions applicables sans restriction territoriale, il semble que les membres du groupe concerné doivent représenter un certain pourcentage de la population à l'échelle nationale. Ce pourcentage n'a pas nécessairement à être très élevé, mais la présence des membres de la minorité doit être assurée un peu partout sur le territoire de l'État. Notons, à ce chapitre, que la Hongrie a accordé des autonomies personnelles à vocation nationale à plusieurs minorités présentes à l'échelle nationale, même si elles ne représentent pas toutes un fort pourcentage de la population[1203].

[1203] C'est le cas notamment de la minorité allemande qui représente 2 % de la population, de la minorité slovaque qui représente 1 % de la population, de la minorité roumaine qui représente 1 % de la population, de la minorité croate qui

De même, lorsque ces mêmes types de solutions sont à vocation plus locale ou régionale, le pourcentage des membres du groupe en situation minoritaire n'a pas nécessairement à être très élevé, mais la présence de ces membres doit être suffisamment concentrée sur le territoire local ou régional visé par l'autonomie ou par le mandat de l'institution de dialogue. Dans certains cas, les États ont toutefois jugé nécessaire d'établir un nombre ou un pourcentage minimum comme condition à la mise en œuvre d'une autonomie personnelle applicable territorialement. C'est ce qu'ont fait notamment l'Estonie[1204], la Hongrie[1205] et la Croatie[1206] pour la mise en œuvre d'une autonomie personnelle applicable localement.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de mettre en place une autonomie territoriale régionale ou locale, les membres de la minorité doivent se retrouver en majorité ou, du moins, dans un pourcentage élevé sur la parcelle de territoire visée par l'autonomie, qu'il s'agisse d'une région ou d'une localité. La Hongrie avait clairement en tête ce facteur lorsqu'elle a prévu sa règle qui exige que les représentants des minorités forment la majorité d'un conseil local pour bénéficier de la mise en place d'une autonomie locale spéciale et pour porter le nom de *Conseil minoritaire communal*[1207]. Cette règle nécessite indirectement la présence d'une forte population de la minorité concentrée sur le territoire. La Croatie avait également en tête ce facteur lorsqu'elle a exigé expressément la présence d'un pourcentage minimum (50 %) de membres de la minorité sur un territoire local

---

représente 1 % de la population, de la minorité arménienne qui représente 2,8 % de la population, de la minorité slovène qui représente 0,04 % de la population et de d'autres minorités dont nous n'avons pas les chiffres. Chacune de ces minorités bénéficiaient d'une forme ou d'une autre d'autonomie en date de mars 1997, soit à la date du dépôt du premier Rapport du Commissaire pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie, M. Jenö Kaltenbach. En tout, il dénombrait 807 Conseils minoritaires communaux ou locaux et précisait que chacune des minorités qui disposaient de ces conseils, bénéficiait également d'un Conseil minoritaire national. Pour plus de détails sur cette autonomie personnelle à vocation nationale, voir : *Supra*, la « Hongrie avec ses conseils minoritaires nationaux », Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 3 B) b) de la présente thèse. Pour plus de détails sur les statistiques de la population, voir : J. LECLERC, « La Hongrie », *in L'aménagement linguistique dans le monde, op. cit.*, note 58. Pour plus de détails sur les informations recensées en 1997 par le Commissaire pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie, voir : J. KALTENBACH, *One and a Half Year Experience of the Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights*, Republic of Hungary, Budapest, Edited by : Dr. Lajos Aary-Tamas, April 1997, 41 pages.

[1204] L'Estonie a fixé à 3000 le nombre de membres de la minorité nécessaire pour bénéficier de l'autonomie culturelle. Voir : *Supra*, « l'Estonie et son autonomie culturelle », Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 A) b) de la présente thèse.

[1205] La Hongrie exige que 30 % des membres d'une assemblée communale aient été élus en tant que candidat de la même minorité lors des élections communales pour former un Conseil minoritaire locale. Elle prévoit également qu'un Conseil minoritaire local peut être élu par élection directe si au moins 1 300 habitants de la localité appartiennent à la minorité. En deçà de ce nombre, seule la présence d'un Porte-parole de la minorité peut être assuré pour la représenter. Voir : les articles 22 et 23 de la *Loi sur les minorités nationales, précitée*, note 52. Pour plus de détails, voir également : *Supra*, « la Hongrie et ses conseils minoritaires locaux », Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 B) a) de la présente thèse.

[1206] La Croatie exige que 1,5 % de la population du territoire visé représente la minorité pour la mise en place d'un Conseil de minorité nationale au sein d'un pouvoir local ou régional. Voir : *Supra*, « La Croatie et ses Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux », Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 B) a) de la présente thèse.

[1207] Voir : *Supra*, « la Hongrie et ses Conseils minoritaires communaux », Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) de la présente thèse.

comme condition à la mise en œuvre de son autonomie locale[1208].

Enfin, il semble que les mécanismes fédéraux, tout comme les autonomies territoriales, peuvent être utilisés à titre de solutions « autonomistes » pour assurer la participation d'une minorité uniquement lorsque les membres de cette dernière se retrouvent en majorité ou, du moins, dans un pourcentage élevé, sur le territoire d'une entité fédérée. Tous les exemples examinés confirment cette donnée. Certains exemples, comme le Canada ou la Russie, démontrent par ailleurs que ce genre de mesure ne peut pas être utile à tous les groupes en situation minoritaire et clairement pas à ceux qui se retrouvent dispersés sur le territoire[1209] ou dont l'importance démographique sur le territoire de l'entité fédérée n'est pas suffisante[1210].

B) La conscience identitaire des minorités

Nous avons vu que toutes les solutions « autonomistes » impliquent le « regroupement » de minorités sous forme d'entités propres. En conséquence, un facteur devra nécessairement être présent : la conscience identitaire des membres du groupe. En effet, on peut difficilement envisager le regroupement de personnes sans un minimum de volonté et de conscience identitaire. D'ailleurs, tous les exemples de solutions autonomistes examinés mettaient clairement en scène des groupes dont la conscience identitaire n'était pas mise en doute.

Il ressort de la pratique des États toutefois que ce facteur sera d'autant plus important lorsqu'il s'agira de mettre en place des mécanismes d'autonomie personnelle ou lorsqu'il s'agira de créer des institutions minoritaires de dialogue. En effet, l'auto-identification au groupe minoritaire est un préalable à la réalisation de ce genre de solutions. Contrairement aux mécanismes fédéraux ou aux mécanismes d'autonomie territoriale, les membres des groupes minoritaires devront, pour participer aux élections menant à la mise en place d'un conseil minoritaire sur une base personnelle ou d'une institution de dialogue, s'inscrire sur un registre particulier en fonction de leur

[1208] Voir *Supra* : « la Croatie et ses districts à statut d'autonomie spéciale avant 1995 », Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) de la présente thèse.
[1209] Au Canada, les mécanismes fédéraux sont utiles aux francophones du Québec et aux autochtones du Nunavut, mais clairement pas aux autochtones et aux francophones des autres provinces et territoires. D'autres solutions ont dû être ajoutées. Voir : *Supra*, partie II, Chapitre II, Section II, Paragraphe 2 A) b) de la présente thèse.
[1210] En Russie, les mécanismes fédéraux sont utiles à des groupes minoritaires présents dans certains kraïs, oblasts, régions autonomes et districts autonomes, mais pas à ceux qui se retrouvent dans les Républiques. En effet, même si chaque République porte le nom d'une « nationalité » en particulier, la plupart ont une population composée majoritairement de Russes et non de personnes appartenant à cette nationalité, bien que cette dernière soit toutefois présente sur le territoire de la République en plus grand nombre que les autres « nationalités ». Voir : *Supra*, partie II, Chapitre II, Section II, Paragraphe 2 A) b) de la présente thèse.

appartenance à un groupe. La pratique des États confirme cette exigence[1211]. Ainsi, il semble que les États considèrent ce facteur comme déterminant dans le choix de ce type de solution « autonomiste ».

C) Les liens historiques entretenus par le groupe minoritaire avec le groupe majoritaire et avec le territoire sur lequel il vit

Ce facteur, comme nous l'avons déjà indiqué lorsque nous traitions des « solutions intégratives », est celui qui a le plus influencé, jusqu'à maintenant, la pratique des États en ce qui concerne les minorités. En effet, on constate, en général, une plus grande ouverture de la part des États à mettre en place des mesures de participation, qu'elles soient de nature « intégrative » ou « autonomiste », lorsqu'un groupe en situation minoritaire entretient des liens historiques fort (que ces liens soient pacifiques ou belliqueux) avec le groupe majoritaire ou avec le territoire sur lequel il vit. D'ailleurs, tous les exemples de « solutions autonomistes » que nous avons examinés, mis à part les exemples qui concernaient la création d'institutions minoritaires de dialogue, bénéficiaient uniquement à des groupes nationaux, linguistiques, religieux ou autochtones[1212], dont l'étendue des liens historiques avec le groupe majoritaire ou avec le territoire sur lequel ils vivent se déduisaient clairement de l'histoire des États en cause ou d'événements internationaux marquants[1213]. La majorité de ces liens historiques étaient également confirmés de diverses façons, notamment par les statuts juridiques que ces groupes possédaient déjà au sein des Empires multinationaux européens

---

[1211] Voir les mécanismes et les conditions relatives à l'établissement d'un registre dans le cadre des autonomies personnelles mises en place notamment en Hongrie, en Slovénie et en Croatie. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 B) a) et b) de la présente thèse.

[1212] À titre d'exemple, la décentralisation par le biais d'aménagements fédéraux bénéficie à l'un des deux peuples fondateurs de l'État canadien, à savoir la communauté francophone au Québec, et à des groupes autochtones au Nunavut. L'autonomie régionale et locale bénéficie, quant à elle, à différents groupes linguistiques en Italie (le groupe linguistique francophone au Val d'Aoste, le groupe linguistique slovène dans la région de Frioul-Vénétie-Julienne, la minorité frioulane et allemande dans la province de Bolzano et à la minorité ladine dans la province du Trentin-Haut-Adige), en Finlande (la minorité suèdoise des Îles Äland), au Danemark (la minorité faroïenne aux Îles Faroes), en Hongrie (les minorités nationales et ethniques dans diverses communes), etc.. L'autonomie régionale ou locale bénéficie également aux minorités autochtones au Danemark (les autochtones du Groenland) et en Inde (les tribus des « Tribal areas »). L'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation bénéficie aux communautés francophone et anglophone au Canada et au communauté italienne, ladine et allemande en Italie (dans la province de Bolzano). Enfin, l'autonomie personnelle à vocation plus générale bénéficie aux communautés francophone, flammande et allemande en Belgique, aux minorités hongroise et italienne en Slovénie, aux minorités nationales expressément nommées en Estonie qui répondent au critère de nombre, aux seules minorités nationales et ethniques en Hongrie (d'ailleurs la *Loi* précise expressément que les immigrés ne peuvent pas bénéficier des droits individuels et collectifs qui y sont prévus –pour plus de détails à ce sujet, voir : *Supra*, note 1082 de la présente thèse), etc. Pour plus de détails sur toutes les solutions, voir l'analyse des différents exemples: *Supra*, Partie II, Chapitre II, section II, paragraphes 2 et 3 de la présente thèse.

[1213] Notamment la montée du nationalisme et la chute des Empires multinationaux; la décolonisation en Asie, en Afrique et dans le Pacifique et la chute du bloc soviétique dont nous avons traité plus en détails dans la première partie de cette thèse. Voir : Supra, Partie I, Chapitre 1, Section II, Paragraphe 2 B) de la présente thèse.

avant leur chute[1214]; les accords de paix conclus après la Première[1215] ou la Deuxième Guerre mondiale[1216] à leur sujet; des souverainetés antérieurement établies[1217]; des traités de fédérations volontaires[1218] ou d'autres types d'accords ou de traités spécifiquement intervenus avec ces groupes[1219]. Au surplus, précisons que les exemples, en ce qui concerne plus particulièrement les autonomies personnelles, bénéficiaient, quant à elle, bien souvent aux seuls groupes nationaux linguistiques, religieux ou autochtones expressément nommés dans les instruments juridiques qui les accordaient[1220].

À l'opposé, on constate une plus grande réticence de la part des États à envisager des solutions « autonomistes » qui visent à assurer la participation de groupes dont les liens historiques sont plus récents. Comme la situation dans laquelle vivent des groupes issus de l'immigration se caractérise bien souvent par de tels liens récents, c'est probablement ce qui faisait dire à Will Kymlicka que ces groupes ne pouvaient espérer bénéficier de droits à l'autonomie gouvernementale, mais uniquement de droits polyethniques[1221]. Toutefois, il ne faut pas oublier que les solutions « autonomistes » ne visent pas simplement les droits à l'autonomie gouvernementale (de type territorial). Elles incluent également la création d'institutions minoritaires de dialogue, l'utilisation de mécanismes fédéraux, l'utilisation d'autonomies locales accordées à l'ensemble des collectivités pour le bénéfice de groupe en situation minoritaire ou encore la mise en place d'autonomies territoriales ou personnelles spécifiques.

---

[1214] C'était notamment le cas des groupes visés par les mécanismes fédéraux ou les autonomies territoriales ou personnelles spécifiques mis en place en Russie, en Hongrie, en Croatie et en Slovénie. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 A) et paragraphe 3 A) et B) de la présente thèse.

[1215] C'était notamment le cas des groupes visés par les autonomies territoriales ou personnelles spécifiques mises en place en Croatie, en Slovénie, en Hongrie, en Estonie et en Finlande. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) et 3 A) et B) de la présente thèse.

[1216] C'était notamment le cas des groupes visés par les autonomies territoriales ou personnelles spécifiques mises en place en Croatie, en Slovénie et en Italie. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) et 3 A) et B) de la présente thèse.

[1217] C'était notamment le cas de groupes visés par les autonomies territoriales spécifiques mises en place au Royaume-Uni. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) a) de la présente thèse.

[1218] C'était notamment le cas de groupes visés par les mécanismes fédéraux ou les autonomies territoriales ou personnelles spécifiques mis en place au Canada, en Russie, en Croatie et en Slovénie. Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 A) et 3 B) de la présente thèse.

[1219] C'était notamment le cas de groupes autochtones visés par les mécanismes fédéraux ou les autonomies territoriales ou personnelles mis en place au Canada (pour le Nunavut), au Danemark, en Finlande et en Suède. *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 A), 2 B) et 3 A) b) de la présente thèse.

[1220] Pour plus de détails sur les minorités qui peuvent bénéficier de l'autonomie personnelle dans les différents exemples étudiés, voir : *Supra*, notes 1203 à 1206 de la présente thèse; et *Infra*, note 1224 de la présente thèse.

[1221] W. KYMLICKA, *op. cit.*, note 374, p. 51 et 52 ainsi que W. KYMLICKA, *loc. cit.*, note 371, p. 115. Voir également ce que j'ai déjà indiqué à ce sujet : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section I, Paragraphe 2 B) b) i), point intitulé « l'égalité libérale » de la présente thèse.

En fait, si nous regardons de plus près, ce que la pratique des États nous indique, c'est que les États ne semblent pas vouloir utiliser des mécanismes fédéraux ou accorder des autonomies territoriales ou personnelles spécifiques à des groupes dont les liens historiques avec le groupe majoritaire ou avec le territoire sur lequel ils vivent seraient inexistants ou, du moins, encore trop récents. Ceci ne veut pas dire que d'autres solutions « autonomistes » ne pourraient pas bénéficier à ces groupes. Il nous semble que les États pourraient envisager la possibilité de créer des institutions minoritaires de dialogue en faveur de tels groupes dans la mesure où ces groupes sont en nombre suffisant, ont une conscience identitaire forte et énoncent clairement des revendications en ce sens. Il nous semble également que l'utilisation d'autonomies locales accordées à l'ensemble des collectivités pour le bénéfice de tels groupes pourraient également être envisagée. D'ailleurs, bien que les exemples d'autonomies locales accordées à l'ensemble des collectivités cités dans la présente thèse ne semblaient bénéficier qu'à des groupes nationaux dans les faits, les critères spécifiés pour ce genre d'autonomie n'excluaient pas la possibilité que d'autres types de groupes puissent également en bénéficier puisque ces critères étaient essentiellement d'ordre numérique[1222]. Ainsi, une autonomie locale accordée à toutes les collectivités pourrait permettre à un groupe issu de l'immigration suffisamment nombreux sur un territoire local particulier de participer, dans les faits, à la vie de l'État par le simple jeu démographique.

En conséquence, le choix entre les différents types de solutions « autonomistes » et notamment entre la création d'institution minoritaire de dialogue, l'utilisation d'autonomie locale accordée à l'ensemble des collectivités et les autres types de solutions « autonomistes » dépend avant tout de l'importance ou non des liens historiques, bien que l'importance démographique continue aussi à jouer un rôle significatif.

D) Le mode d'établissement géographique

Nous avons vu que le facteur du mode d'établissement géographique de la minorité devait être pris en considération pour déterminer le nombre suffisant de membres appartenant à une minorité pour envisager des « solutions autonomistes ». Nous avons vu que ce facteur, pris en considération avec le facteur de l'importance démographique, avait aussi une influence sur le niveau de participation (local, régional ou national) à accorder à un groupe minoritaire.

[1222] C'était le cas notamment en ce qui concerne les mesures mis en place en Norvège, en Allemagne et en Finlande et étudiées dans la présente thèse. Voir *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) b) (i) de la présente thèse.

Toutefois, ce facteur du mode d'établissement géographique est surtout important pour exercer un choix entre les solutions territoriales et les solutions personnelles. Les premières sont possibles lorsque les minorités sont concentrées géographiquement[1223], alors que les secondes peuvent être envisagées indépendamment qu'elles soient concentrées ou dispersées. Si elles sont dispersées, nous trouvons des exemples dans la pratique des États qui accordent des autonomies personnelles à vocation générale sans restriction territoriale[1224]. Si elles sont concentrées, nous trouvons des exemples dans la pratique des États qui accordent des autonomies personnelles applicables localement[1225] ou même des institutions minoritaires de dialogue présente sur un territoire défini[1226].

E) Les autres facteurs plus particulièrement pertinents à la détermination du degré de participation à octroyer à un groupe minoritaire dans le cadre de solutions « autonomistes »

La détermination du degré de participation à octroyer à un groupe minoritaire dans le cadre de solutions « autonomistes » implique différents choix : pouvoirs consultatifs ou décisionnels; pouvoirs décisionnels en matière administrative, législative ou financière; sujets sur lesquels pourront porter les pouvoirs décisionnels. Toutefois, la pratique des États n'est pas encore claire et uniforme à ce sujet. Elle ne permet pas encore de dégager de véritables tendances à l'égard de tous les choix que suppose la détermination du **degré** de participation. Nous pouvons tout au plus indiquer les indices que nous avons notés (***a***). La pratique devra cependant continuer à se développer à cet égard afin que le droit de participation puisse pleinement se réaliser (***b***).

---

[1223] C'est le cas notamment des aménagements fédéraux et des autonomie territoriales mis en place au Canada, en Belgique, en Ethiopie, en Afrique du Sud, en Italie, en Finlande, au Danemark, au Royaume-Uni, au Portugal, en Chine, en Croatie (Districts à statut d'autonomie spéciale avant 1995), en Hongrie (Conseils minoritaires communaux) et en Inde (Tribal area). Voir, *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) a) et b) de la présente thèse.

[1224] C'est le cas notamment avec les autonomies personnelles mises en place en Hongrie (Conseils minoritaires nationaux) et en Croatie (Conseil pour les minorités nationales). Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 b) de la présente thèse.

[1225] C'est le cas notamment avec les autonomies personnelles mises en place en Belgique (Communautés linguistiques), en Hongrie (Conseils minoritaires locaux), en Croatie (Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux) et en Slovénie (Collectivités autonomes dans les villes où vivent les communautés hongroise et italienne). Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 3 B) a) de la présente thèse.

[1226] C'est le cas notamment des *Conseils consultatifs de tribus* en Inde, plus particulièrement dans le nord-est du pays. Pour plus de détails, voir *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1 de la présente thèse.

*a) Les indices qui découlent de la pratique*

i) Quant au degré de participation : pouvoirs consultatifs ou décisionnels

La pratique des États démontre clairement que le choix du type de solution influence grandement le degré de participation (pouvoirs consultatifs ou décisionnels) qui sera octroyé à un groupe en particulier. Ainsi, dans tous les exemples étudiés, on constate que la création d'institutions minoritaires de dialogue permet d'accorder à un groupe minoritaire un pouvoir essentiellement consultatif, alors que l'utilisation de mécanismes fédéraux et la mise en place d'autonomies (qu'elles soient territoriales ou personnelles) permettent d'accorder aux minorités non seulement un pouvoir consultatif, mais également un pouvoir décisionnel plus ou moins étendu.

ii) Quant à la portée du pouvoir décisionnel : pouvoirs administratifs, législatifs ou financiers

La portée de ce pouvoir décisionnel dépend, en partie, du type d'autonomie, mais également de différents autres facteurs comme les liens historiques entre le groupe majoritaire et le groupe minoritaire et la force revendicatrice des minorités. En général toutefois, on constate des exemples de solutions examinés que :

- L'utilisation de mécanismes fédéraux permet l'octroi de pouvoirs décisionnels à des entités fédérées composées majoritairement de minorités dans les domaines exécutif, législatif et financier. L'Éthiopie constitue toutefois une exception parmi les exemples étudiés puisque les mécanismes fédéraux que cet État met en place n'accordent que des pouvoirs essentiellement administratifs ou exécutifs aux entités fédérées.

- Les solutions d'autonomie territoriale régionale permettent également l'octroi de pouvoirs décisionnels à des minorités dans les domaines exécutif, législatif et financier. Toutefois, des exceptions peuvent être citées parmi les exemples étudiés. 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.

- Les solutions d'autonomie territoriale locale que nous avons étudiées offrent tous des pouvoirs essentiellement administratifs et financiers et quelque fois règlementaires.

- Les solutions d'autonomie personnelle, qu'elle soit sectorielle ou à vocation plus générale et qu'elle soit applicable territorialement ou sans restriction territoriale, accordent des pouvoirs consultatifs et des pouvoirs essentiellement administratifs et financiers. La Hongrie et la Belgique permettent toutefois d'envisager une éventuelle pratique visant à assurer une certaine participation des minorités au processus législatif dans le cadre d'autonomie personnelle en leur accordant un *droit de veto* sur certaines législations ou en leur accordant le pouvoir de suspendre un processus législatif relatif à certaines questions.

iii) Quant aux sujets sur lesquels peuvent porter les pouvoirs décisionnels

L'étendue des pouvoirs administratifs, législatifs et financiers et les sujets sur lesquels peuvent porter ces pouvoirs diffèrent. Aucun lien ne peut toutefois être établi entre les sujets visés et le type d'autonomie accordé. La pratique démontre que les mesures d'autonomie visent principalement à accorder des pouvoirs dans les domaines culturel et linguistique et que les pouvoirs dans le domaine économique et celui du développement se font plus rares. Certains exemples d'autonomies personnelles et territoriales accordées à des groupes autochtones démontrent toutefois que le facteur du mode de vie (rural ou urbain) et le facteur des besoins particuliers des minorités pourraient avoir une certaine influence pour accorder des pouvoirs sur de tels sujets.

iv) Quant à tous les choix relatifs au degré de participation

Comme on peut le constater, la pratique des États ne semble pas encore claire et uniforme au sujet du degré de participation à accorder à un groupe en situation minoritaire dans le cadre de solutions « autonomistes ». Ceci s'explique par la crainte des États de perdre leur souveraineté ou de mettre en danger leur intégrité territoriale. C'est pourquoi nous croyons que d'autres facteurs tels que les liens historiques entre le groupe minoritaire et le groupe majoritaire, la force revendicatrice des minorités et d'autres facteurs forcément plus aléatoires pourraient, dans la pratique, avoir une influence sur la détermination de la portée de ces pouvoirs décisionnels.

Ainsi, plus les minorités manifesteront clairement, au niveau national et international, leurs aspirations et leurs besoins et plus elles réussiront à établir un bon rapport de force avec la

majorité, plus elles auront de chances d'obtenir des pouvoirs décisionnels étendus[1227]. La force revendicatrice des minorités jouera clairement un rôle dans la détermination de ce degré de participation et dans l'identification de l'étendue des pouvoirs. Les liens historiques pacifiques ou belliqueux entre le groupe minoritaire et le groupe majoritaire auront aussi clairement une influence. D'ailleurs, l'exemple de la Chine illustre ainsi la difficulté pour la minorité tibétaine d'obtenir de véritables pouvoirs décisionnels, malgré l'autonomie régionale accordée, en raison de la manière selon laquelle, historiquement, ce groupe a été incorporé à l'État.

*b) Le développement éventuel de la pratique*

Si la pratique des États doit continuer à se développer dans ce domaine pour préciser les règles applicables au « droit de participation », est-ce que les facteurs des liens historiques et de la force revendicatrice des minorités devraient effectivement influencer le choix à faire quant à la portée des pouvoirs décisionnels à accorder dans le cadre de solutions « autonomistes » en raison des craintes manifestées quant à la souveraineté de l'État ? Nous ne le pensons pas.

Nous avons démontré que le droit de participation et sa mise en œuvre par le biais de mesures intégratives ou autonomistes étaient compatibles avec la souveraineté de l'État. En effet, les solutions pour mettre en œuvre ce droit doivent clairement être envisagées comme des *modalités* d'exercice de la souveraineté puisqu'elles s'insèrent dans le cadre d'une nouvelle construction nationale qui se veut collective. Elles doivent s'envisager également, en raison des limites inhérentes aux objectifs que poursuit ce droit, dans la perspective de répondre aux besoins des groupes *au sein* des États multinationaux[1228]. Le facteur principal quant au choix de la portée du pouvoir décisionnel devrait ainsi être, à notre avis, tout simplement les réels besoins des minorités pour leur assurer une « participation effective ».

---

[1227] À titre d'exemple, il semble que les groupes autochtones ont réussi à se regrouper plus efficacement que d'autres types de minorités, au niveau international, pour faire valoir leurs revendications. Un groupe de travail spécifique a même été créé au sein des Nations Unies pour leur permettre de se faire entendre. Le rapport de force qu'ils ont réussi à établir a peut-être contribué à faire avancé leur droits en fonction de leurs revendications. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est peut-être ce qui explique que ce type de minorité a réussi à obtenir la reconnaissance de certains droits à l'autonomie dans les instruments internationaux contrairement aux autres types de minorités. Voir, Supra, Partie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 1 B) de la présente thèse.

[1228] À cet égard, nous avons démontré que le droit de participation impliquait de la part de tous les acteurs le respect d'une certaine proportionnalité. Ainsi, les revendications des minorités et les exigences des majorités ne devraient pas être illimitées et envisagées en fonction de leurs seuls intérêts respectifs, mais dans le contexte d'une nouvelle construction

## CONCLUSION SUR LA DEUXIÈME PARTIE :
## L'intérêt des exemples de mesures étatiques exposées pour la mise en place d'un nouveau contrat social État/minorités donnant vie au «droit de participation»

Les États ont apporté des réponses diverses, dans leur ordre juridique interne, aux problèmes vécus par les minorités sur leurs territoires respectifs. Certaines sont même asymétriques au sein d'un même État selon les minorités en cause. Cette diversité ne constitue pas, en soi, une mauvaise chose puisque l'objectif de toute démarche relative aux minorités devrait être d'offrir des solutions adaptées aux diverses « situations minoritaires ». Toutefois, encore faut-il que les mesures en place visent l'atteinte de cet objectif, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, elles dépendent bien souvent d'autres considérations économiques ou liées à la sécurité et à la protection de la souveraineté et de l'intégrité territoriale. Elles sont surtout tributaires de la « volonté politique des États et de leur attitude idéologique vis-à-vis la diversité culturelle, linguistique, ethnique, religieuse ou autres »[1229].

*- L'insuffisance des politiques de protection pour assurer la participation des minorités*

Cela dit, tous les États ont adopté, consciemment ou non et officiellement ou non, une ou plusieurs politiques sur leur territoire concernant leurs minorités. Dans l'ordre actuel des choses, nous constatons que si certains États ont malheureusement opté pour des politiques d'assimilation ou de non-intervention à l'égard de leurs minorités qui ne permettent pas de rencontrer les exigences du droit international des minorités, la majorité a toutefois choisi de mettre en place des politiques qui s'insèrent dans le cadre de la philosophie du droit international des minorités en assurant, du moins en partie, la **protection** des minorités.

Nous avons vu que ces « politiques de protection » peuvent être basées sur une approche autonomiste ou une approche intégrative et qu'elles contribuent 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 et leurs coutumes. Toutefois, elles ne peuvent pas toujours régler tous les problèmes des minorités et aucune ne peut, à elle seule, assurer la participation des minorités à la « vie de l'État », c'est-à-dire à la vie culturelle, sociale, religieuse, économique et

---

nationale qui tiennent compte des intérêts de tous. Pour plus de détails, voir : *Supra*, Parie I, Chapitre 2, Section II, Paragraphe 2 B) c) ainsi que la note 556 de la présente thèse.

publique de l'État. Ces « politiques de protection » ne sont donc pas susceptibles de confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international.

*-Les possibilités offertes par la combinaison de politiques de protection et de participation*

Nous avons démontré cependant qu'une combinaison de « politiques de participation » et de « politiques de protection » était susceptible de pallier cette lacune ou, du moins, de favoriser la participation des minorités à l'une, à quelques-unes ou à toutes les facettes de la « vie de l'État ». Toutefois, une analyse de la pratique des États nous permet de constater que la mise en place de politiques de participation, suppose, au préalable, au moins trois conditions : 1) une reconnaissance officielle de l'existence de minorités auxquelles pourront bénéficier ces mesures de participation; 2) une capacité minimale de communication et une compréhension linguistique mutuelle entre le gouvernement central et les minorités pour faire fonctionner ces mesures de participation; et 3) une acceptation minimale à revoir la conception traditionnelle de l'État et à considérer la mise en place d'un nouvel aménagement des pouvoirs au sein de l'État pour accorder une participation aux minorités.

Les séminaires régionaux[1230] qui ont été organisés par le *Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités* et qui ont porté sur les droits des minorités ont clairement démontré que les deux premières conditions faisaient défaut notamment dans le cas de plusieurs pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est. En effet, la plupart des États de ces continents ne reconnaissent pas, dans leur Constitution, les divers groupes pourtant présents sur leur territoire. Par ailleurs, plusieurs communautés sont incapables, dans les faits, de parler la langue officielle de l'État ou une langue vernaculaire, alors que les institutions de l'État sont, de leur côté, incapables de s'adresser à elles dans leur langue maternelle d'où une communication difficile, voire impossible, entre les deux composantes. La troisième condition est plus difficile également à remplir pour les États où la culture politique est fortement centralisée, comme c'est le cas notamment dans plusieurs pays arabes[1231].

---

[1229] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p. 194-195.
[1230] Notamment : les trois séminaires, tenus en 2000, 2001 et 2002, sur le thème : *Le multiculturalisme en Afrique: Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones*, *op. cit.*, notes 83 et 96 ; MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *op. cit.*, note 84; A. EIDE, *op. cit.*, note 82; V. PHOLSENA, *op. cit.*, note 149; et I.A. REHMAN, *op. cit.*, note 149.
[1231] Voir à ce sujet : M.K. AL-SAYYID, *op. cit.*, note 170.

Les difficultés à respecter l'une ou l'autre de ces trois conditions préalables sont probablement ce qui explique, du moins en partie, le peu d'exemples que nous ayons retenu dans ces régions du monde pour illustrer des mesures « autonomistes » de participation. Toutefois, nous avons tout de même pu trouver, dans la pratique des États, de nombreux exemples de mesures « intégratives » adoptées par divers États de tous les continents et des exemples significatifs de mesures « autonomistes » adoptées en Europe et en Amérique et quelques autres en Afrique et en Asie.

- *Une pratique des États qui confirme l'émergence d'un « droit de participation » en droit international*

En définitive, nous avons démontré qu'un nombre significatif d'« États intéressés » avaient choisi de combiner, à des politiques de protection, des politiques supplémentaires visant à assurer la **participation** des minorités à l'une, à quelques-unes ou à plusieurs sphères de la vie en société en élaborant divers mécanismes institutionnels. Ces mécanismes rendent compte d'une pratique des États qui confirme l'émergence d'un « droit de participation » en droit international et qui atteste, du même coup, de la variété des solutions envisageables pour le mettre en œuvre.

*- La variété de solutions de mise en œuvre « du droit de participation » tirée de la pratique des États*

À la lumière des exemples examinés, nous avons dégagé deux types de solutions susceptibles d'assurer, du moins en partie, la participation des minorités à la « vie de l'État ». Le premier type regroupe les solutions que nous avons qualifiées d'« intégratives » et vise à assurer la participation des minorités *au sein* des institutions de l'État. Ces solutions incluent des mesures qui prévoient la représentation des minorités au sein même des institutions de l'État (administration publique, ordre juridique, organes législatifs et réglementaires) facilitée par des mesures relatives aux règles électorales ou encore aux mécanismes décisionnels.

Le deuxième type regroupe les solutions que nous avons qualifiées d'« autonomistes » et vise à assurer la participation des minorités *en marge* des institutions de l'État. Ces solutions incluent des mesures qui prévoient la création d'institutions minoritaires de dialogue ou encore qui mettent en place une forme de décentralisation ou de partage des pouvoirs en faveur des minorités par le biais d'un aménagement fédéral favorable aux minorités, une autonomie territoriale ou une

autonomie personnelle.

Si l'adoption de solutions tirées de la première approche (solutions intégratives) est relativement fréquente, l'adoption de solutions qui découlent de la deuxième (solution autonomistes) ou d'une combinaison des deux est plus rare. En fait, mis à part l'exemple de l'Éthiopie, de l'Afrique du Sud et de l'Inde avec leur aménagement fédéral qui tient compte des divers groupes sur leur territoire, et mis à part quelques exemples d'autonomies territoriales particulières instaurées en Inde, au Mali et peut-être dans quelques autres endroits qui n'ont toutefois pas été examinés dans la présente, la plupart des solutions de nature « autonomiste » ont été adoptées par des États occidentaux. Cela ne veut pas dire toutefois que ce genre de solution ne pourrait pas être applicable dans d'autres contextes, au contraire.

*-Les caractéristiques des solutions autonomistes*

Nous avons pu constater, parmi les exemples retenus, que les règles et l'organisation des diverses mesures autonomistes peuvent s'articuler de différentes façons et que les mesures d'autonomie personnelle impliquent généralement une plus grande organisation que les mesures d'autonomie territoriale en raison justement de cette absence d'assise territoriale (qui nécessite par exemple, la mise en place de cadastres spéciaux et de forums spéciaux pour pallier cette absence).

Ainsi, il n'existe pas un modèle type pour chaque **solution autonomiste**, mais plusieurs modèles qui présentent des avantages et des inconvénients suivant les situations minoritaires. Les exemples examinés ont démontré que des distinctions pouvaient être marquées d'un État à un autre, notamment à l'égard :

- *De la façon dont ces mesures de participation ont été accordées ou peuvent éventuellement l'être.* Si plusieurs de ces mesures de participation sont prévues dans la *Constitution* de l'État, d'autres le sont dans une loi spéciale ou dans une loi ordinaire et le statut de chacun de ces instruments peut avoir un impact sur l'efficacité ou la durée de vie de ces mesures. Par ailleurs, si la plupart des instruments exposent de façon complète les mesures de participation accordées aux minorités, d'autres offrent la possibilité d'étendre ces mesures de participation. Cette extension peut notamment se réaliser par la délégation ou le transfert

de pouvoirs supplémentaires suite à une décision unilatérale du pouvoir central[1232] ou suite à des négociations entre le pouvoir central et les minorités[1233]. Une possibilité peut également être offerte aux minorités de se prévaloir de mécanismes spéciaux pour demander et obtenir une participation sous forme d'autonomie ou autre, que la *Constitution* ou la loi ne leur a pas encore expressément accordée[1234].

- *Des sujets couverts par les compétences octroyées de façon exclusive ou commune aux minorités.* Si la plupart des sujets de compétence accordés aux entités autonomes concernent des aspects culturels, certains États ont accepté d'accorder des pouvoirs aux entités autonomes en regard d'autres sujets[1235]. Toutefois, dans certains de ces cas, les pouvoirs à l'égard de ces sujets ne sont pas d'ordre législatif, mais sont limités à des pouvoirs consultatifs, exécutifs ou de mise en œuvre de la législation adoptée par l'État central[1236].

- *Des méthodes de partage des compétences communes ou d'interrelations entre les différents niveaux de pouvoirs en ce qui concerne les compétences communes.* Certaines solutions règlent le problème en accordant le pouvoir législatif sur ces compétences à l'autorité centrale et le pouvoir exécutif ou de mise en œuvre aux entités autonomes[1237], d'autres en accordant un pouvoir de législation de base à l'autorité centrale et un pouvoir de législation de développement aux entités autonomes[1238]. Enfin, d'autres accordent le même genre de pouvoir, mais prévoient des règles de prépondérance[1239] ou de règlements des

---

[1232] Comme en Espagne.
[1233] Comme en Chine ou en Russie.
[1234] Comme en Chine où le préambule de la *Loi sur l'autonomie régionale, précitée,* note 1040, prévoit que l'autonomie peut être pratiquée «dans les régions où une nationalité vit en groupe compact important», où l'article 2 précise qu'elle s'applique «aux zones où s'agglomère la population de chaque minorité nationale»; et où l'article 12 prévoit la possibilité de créer des régions autonomes «selon les relations de ces minorités et selon les conditions de développement économique et de l'histoire». Voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section Section II, paragraphe 2 B) a) de la présente thèse.
[1235] C'est notamment le cas en Inde pour les «*Tribal areas*», au Groenland et au Nunavut alors que des compétences en terme d'utilisation et de gestion des terres et des ressources ont été accordées. C'est également le cas en Croatie alors que les *Conseils pour les minorités nationales* ont notamment le pouvoir de proposer à l'État des sujets de discussion concernant des questions qui pourraient avoir «une signification particulière pour les minorités» de même que des «mesures pour améliorer la position des minorités nationales au sein de l'État». Ils ont également le pouvoir de donner des opinions et de faire des propositions en ce qui concerne notamment les affaires économiques et sociales. Toutefois, ces compétences sont limitées, dans les faits, étant donné que les pouvoirs à l'égard de ces sujets étendus ne sont pas d'ordre législatif, mais uniquement d'ordre exécutif ou de mise en œuvre. Pour plus de détails, voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II, paragraphe 3 B) b) de la présente thèse.
[1236] C'est notamment le cas en Croatie.
[1237] Comme en Éthiopie, en Chine ou au pays de Galles au Royaume-Uni.
[1238] Comme aux Açores et à Madère au Portugal ou encore comme pour les Communautés autonomes en Espagne.
[1239] Comme en Inde, en Russie ou en Afrique du Sud.

conflits[1240].

- *De l'étendue des pouvoirs.* La majorité des solutions « autonomistes » incluent des pouvoirs consultatifs et certaines incluent des pouvoirs décisionnels de nature administrative ou exécutive[1241]. Il est plus rare toutefois que les solutions incluent des pouvoirs décisionnels de nature législative ou des pouvoirs judiciaires[1242]. Dans certains cas, les pouvoirs législatifs sont sujets à un *veto* du pouvoir central[1243] ou, du moins, à un contrôle de ce dernier[1244]. Dans d'autres cas, plus rares, les pouvoirs législatifs sont susceptibles d'être éventuellement étendus par le biais de mécanismes permettant le transfert de compétences[1245].

- *Des modalités d'exercice des pouvoirs législatifs.* La plupart des solutions qui accordent un pouvoir législatif à une entité autonome permettent l'exercice de ce pouvoir par le biais d'initiatives législatives ou de votes. Un seul exemple parmi ceux examinés dans la présente thèse a accordé à l'entité autonome un droit de *veto* spécial dans certaines situations[1246], et deux seuls exemples ont accordé aux entités autonomes des recours spéciaux face à l'adoption d'un projet de loi susceptible de porter atteinte à certaines préoccupations des minorités[1247].

- *Des organes de son fonctionnement.* La majorité des solutions « autonomistes » prévoient la mise en place d'une assemblée et d'un organe administratif pour l'exercice des pouvoirs. Quelques États ont toutefois eu la sagesse de créer, en plus, des institutions de coordination, de dialogue[1248] ou des institutions dont le mandat est d'assurer le règlement pacifique des différends qui pourraient survenir entre le pouvoir central et les entités autonomes accompagnées de procédures spécifiques en ce sens[1249].

---

[1240] Comme au Groenland et aux Iles Faroes au Danemark
[1241] Comme en Éthiopie, aux pays de Galles, en Chine ou en Croatie.
[1242] C'est le cas toutefois en Hongrie, mais sur des sujets limités qui concernent la culture.
[1243] Comme en Écosse ou en Irlande du Nord au Royaume-Uni.
[1244] Comme aux Açores et à Madère au Portugal.
[1245] Comme au Groenland et aux Îles Faroes au Danemark.
[1246] Comme en Hongrie.
[1247] Comme le recours constitutionnel en Italie et la «sonnette d'alarme» en Belgique.
[1248] C'est le cas notamment en Finlande pour les Îles Äland, au Danemark avec le Groenland et les Îles Faroes et au Portugal.
[1249] Alors que la plupart des États qui ont adopté des solutions «autonomistes» ont prévu un recours à un tribunal constitutionnel pour le règlement des différends, au moins un État parmi les exemples retenus a plutôt prévu un recours plus politique, à savoir l'Éthiopie.

aspirations.

Dans certains cas, les États ont même choisi de mettre en place des mesures asymétriques, et donc différentes selon les groupes, pour tenir compte des diverses situations minoritaires sur son territoire et pour tenir compte des besoins respectifs de chacun des groupes. C'est ainsi, par exemple, que le Danemark a accordé des mesures de participation essentiellement dans le domaine culturel pour tenir compte de la caractéristique linguistique de la minorité présente aux Îles Faroes, alors qu'il a accordé des droits supplémentaires sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles au Groenland pour tenir compte de la caractéristique autochtone de sa population et de l'importance de ces ressources pour le mode de vie de cette dernière. C'est ainsi également que la Hongrie a choisi d'accorder différents types d'autonomie pour tenir compte du mode d'établissement géographique de ses diverses minorités. Ainsi, elle a prévu des autonomies territoriales locales pour les minorités qui se retrouvent concentrées sur un territoire particulier et des autonomies personnelles pour les minorités qui sont plutôt dispersées sur le territoire de l'État.

*- La nécessaire combinaison de diverses mesures*

Dans un scénario idéal qui viserait à respecter le « droit de participation », tel que nous l'avons défini dans la première partie de cette thèse, la combinaison des politiques de protection et de participation devraient 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, religieuse, sociale, économique et publique de l'État. Dans les faits, cependant, nous constatons des exemples retenus que la **participation effective** de **toutes les minorités** à **toutes les facettes** de la vie de l'État ne peut rarement être assurée par le biais d'une seule solution. Dans la majorité des cas, il sera donc nécessaire d'adopter une combinaison de mesures pour obtenir des résultats satisfaisants.

À titre d'exemple, on constate de la pratique des États que ceux 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, plus ou moins élaborées, visant à 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 participation à la « vie économique et au développement »[1252].

Dans l'ordre actuel des choses toutefois, nous n'avons pas encore trouvé d'exemples où un État a réussi à mettre en place une combinaison de 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. 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 en fonction des critères que nous avons dégagés dans la première partie de cette thèse. Ainsi, les divers moyens choisis par un État devront, dans leur ensemble, répondre à toutes les facettes de la vie de l'État; accorder une « voix significative » au groupe compte tenu de sa situation minoritaire; comporter des garanties financières visant l'exercice effectif de ce droit; répondre aux objectifs visés par le droit de participation et ne pas aller à l'encontre des limites inhérentes à ces objectifs.

*- L'intérêt des solutions examinées*

Nous avons déjà indiqué qu'aucune solution examinée n'était parfaite. Toutefois, chacune comporte 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.

Il ne faut pas oublier cependant qu'il n'y a pas de solution exemplaire applicable à toutes les situations minoritaires, car aucune n'est semblable. Le défi pour chaque État est de trouver, pour la situation particulière qui prévaut sur son territoire, la meilleure combinaison possible de mesures qui permettent de faire participer toutes ses minorités, non pas dans une ou quelques-unes, mais dans chacune des sphères de la vie en société. Par ailleurs, les faiblesses que comporte chacune des solutions examinées confirment qu'il y a toujours place à amélioration. Aussi, un État ne devrait jamais considérer la question résolue et revoir périodiquement les solutions proposées pour

[1252] Pourtant la participation des minorités dans ces domaines est, à notre avis, très importante pour la survie de l'identité des minorités comme nous l'avons démontré précédemment. Voir : *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2

répondre aux problèmes vécus par ses minorités puisque nous vivons dans un monde en mutation constante.

*-La nécessité de revoir la conception traditionnelle de l'État*

Le plus grand intérêt de l'analyse des divers exemples de mesures visant à assurer la participation des minorités réside toutefois dans la réflexion qu'elle suggère sur la nécessité de revoir la conception traditionnelle de l'État et de considérer la mise en place d'un nouvel aménagement des pouvoirs et l'acceptation d'un nouveau contrat social État/minorités. En effet, il ressort de tous les exemples retenus que l'adoption de politiques de participation n'est possible qu'à la condition que tous les acteurs concernés dans une situation donnée soient prêts à revoir un tant soit peu les modèles d'organisation traditionnels de l'État dans lequel seul l'État, entendu comme la majorité, possède des pouvoirs.

Nous sommes d'avis qu'il est temps que tous les États envisagent une telle réflexion et qu'ils développent de nouveaux modèles d'organisation de l'État « fondé sur la démocratie, le pluralisme, la tolérance et la diversité »[1253] au sein desquels chaque groupe, qu'il vive en situation majoritaire ou minoritaire, puisse coexister pacifiquement avec les autres tout en développant sa culture et ses traditions, mais où chaque groupe puisse également participer à toutes les facettes de la « vie de l'État » en ayant au minimum une maîtrise sur les décisions et les choix stratégiques qui concernent ou qui ont un impact sur son identité et sa culture.

---

A) de la présente thèse; ainsi que, plus particulièrement, les notes 84 et 550 de la présente.
[1253] M.-H. GIROUX, *op. cit.*, note 35, p.199.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

### Vers un choix éclairé de nouvelles solutions adaptées à chaque situation minoritaire pour assurer le « droit de participation »

La présence et l'existence de minorités sur le territoire de la majorité des États sont des réalités qui sont parfois difficiles à identifier et à cerner. Les situations dans lesquelles se retrouve chaque minorité diffèrent d'un État à un autre et les solutions proposées à ce jour, autant du point de vue international que du point de vue interne, sont encore insuffisantes pour répondre adéquatement à tous les besoins des minorités.

**D'un point de vue international**, les acteurs ont réussi à élaborer un certain droit des minorités de base qui donne des obligations aux États relativement à la « protection des minorités », mais celui-ci ne permet pas toujours de tenir compte de la complexité et de la diversité des situations minoritaires dans le monde ni de répondre clairement à tous les besoins des minorités, notamment en ce qui concerne leur « participation » à toutes les facettes de la « vie de l'État », qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique. Bien que le libellé de certaines dispositions d'instruments régionaux et internationaux confirme le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de protection des minorités vers la reconnaissance d'un véritable droit collectif de participation en faveur de minorités, et bien que ce droit en émergence puisse, comme nous l'avons démontré, trouver une assise légale dans une interprétation large et libérale du *droit de participation des minoritaires,* ce droit demande encore à être clarifié.

**D'un point de vue étatique**, les réponses sont diverses. On constate que 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 en assurant la seule protection des minorités. Toutefois, plusieurs hésitent encore à mettre en place des mécanismes visant à assurer la participation des minorités pour diverses raisons liées à des questions de priorités, de richesse, de pauvreté, de maladie ou autres circonstances sociales ou encore pour des raisons qui tiennent à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'État. Certaines de ces raisons sont valables, d'autres moins. Toutefois, nous avons vu que la question de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ne devrait pas être une excuse car le droit de participation est compatible avec la souveraineté[1254]. Heureusement, nous

[1254] *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section II, paragraphe 2 B) c) et d) de la présente thèse. À cet égard, rappelons simplement que le droit de participation est compatible avec la souveraineté notamment parce que l'un de ses objectifs est

avons également constaté qu'un nombre significatif d'États a accepté de combiner, à leurs politiques de protection, des politiques supplémentaires visant la participation de certaines de leurs minorités à la « vie de l'État » en élaborant divers mécanismes institutionnels. Ces politiques ne sont toutefois pas parfaites et ne permettent pas à « toutes » les minorités présentes sur leur territoire de participer à la « vie de l'État ».

Ainsi, plusieurs instruments régionaux et internationaux relatifs aux minorités de même qu'une certaine pratique des États viennent confirmer l'émergence d'un « droit de participation » en droit international. Toutefois, ce droit devra encore être précisé pour mieux définir sa portée. Par ailleurs, si la pratique des États examinés dans la présente étude confirme la variété des solutions possibles pour mettre en œuvre ce droit en émergence, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune norme permettant de déterminer les mesures les plus aptes à répondre aux besoins de chacune des situations minoritaires possibles. Seules quelques *tendances* ont pu être dégagées dans le cadre de cette thèse.

La poursuite de la réflexion au sujet des problèmes vécus par les minorités et de leurs besoins demeure donc nécessaire. Les solutions qui seront proposées à l'avenir devront tenir compte de la réalité et ne pourront nécessairement pas être les mêmes pour tous les États. Toutefois, le dénominateur commun de ces solutions devrait être d'assurer à toutes les minorités présentes sur le territoire d'un État une participation effective dans toutes les sphères de la « vie de l'État ».

Le droit de participation des minorités devrait donc être **consacré plus clairement** par le droit international. Les **solutions proposées pour le mettre en œuvre devront, quant à elles, être suffisamment flexibles** pour tenir compte du contexte et de la réalité de tous les continents et régions du monde. Préciser les instruments internationaux en ce sens, c'est soulager les minorités de leurs craintes en prévoyant des dispositions qui permettent de refléter les intentions des États envers leurs minorités et de faire pression, au besoin, sur ces États pour qu'ils adoptent des mesures internes positives complémentaires; c'est influencer positivement les rapports de force États/minorités afin d'entraîner une diminution des tensions nationales et internationales; c'est encourager la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation politique, au besoin, qui assure non seulement la conservation des minorités, mais, également, « le développement de leur

---

de permettre une nouvelle construction nationale mettant à contribution non seulement le groupe majoritaire, mais les groupes en situations minoritaires. Ainsi, le droit de participation suppose un consensus national. Aussi, une entente préalable à la mise en œuvre d'un droit de participation ou un consensus à la « libanaise » pourrait atténuer les craintes d'atteinte à la souveraineté.

personnalité contre l'uniformisation de la société »[1255] ; c'est permettre aux États de trouver une solution, par le droit, plutôt que par la force, aux problèmes des minorités et c'est encourager les États et les minorités à envisager ensemble de nouvelles constructions nationales qui tiennent compte de la diversité.

La clarification du droit de participation en émergence pourrait favoriser sa reconnaissance en tant que norme obligatoire par un plus grand nombre d'États. Toutefois, cette reconnaissance ne sera pas suffisante, à elle seule, pour assurer la mise en œuvre de ce droit. C'est pourquoi le droit international, une fois clarifié, devrait également proposer aux États des **outils** pour les aider à faire un choix de solutions adaptées à la ou aux situations minoritaires existantes sur leur territoire. Les États, de leur côté, devront envisager et mettre en place de nouveaux modèles d'organisation étatique pour adopter de telles solutions. Ces nouveaux modèles pourraient être influencés par les aspects positifs des initiatives étatiques qui ont jusqu'à ce jour été mises en place et dont certaines ont été exposées dans la deuxième partie de cette thèse.

Il a déjà été proposé, lors des travaux du *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies*, l'idée de développer un *Code de conduite*[1256] pour aider les États à effectuer des choix pour la mise en place, au niveau national, de mesures de protection des minorités, incluant des mesures de participation. Ce *Code de conduite* devrait éventuellement inclure des directives qui concernent les **normes minimales internationales** applicables au droit des minorités et pourrait même inclure certaines directives régionales pour tenir compte de la spécificité de chacune des régions du monde. Nous croyons que l'adoption d'un tel *Code de conduite* pourrait être le **premier pas** que les États accepteront de franchir, de façon collective, pour reconnaître l'importance de ce droit et pour encourager sa mise en œuvre. Nous osons espérer cependant que d'autres initiatives et projets concrets suivront pour encourager la poursuite de ces objectifs.

À l'heure actuelle, cependant, le *Code de conduite* pourrait être un moyen intéressant pour faire évoluer ce droit déjà en émergence. À notre avis, il serait utile de développer et d'établir, dans ce *Code de conduite*, une **liste de facteurs** que les États devront examiner, en consultation avec leurs minorités, pour illustrer, schématiser, décrire de la façon la plus précise possible, la ou les situations minoritaires telles qu'elles se présentent chez eux et pour identifier les besoins de la ou

[1255] P. ARDENT, «Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?», *AIJC*, 1991, p. 43-54, plus particulièrement à la page 54.
[1256] Voir les documents cités à la note 39 de la présente thèse.

des minorités qui y vivent. En effet, cet **examen** est, à notre point de vue, **primordial** et doit être effectué par les États **avant toute chose** afin de leur permettre de faire un choix éclairé sur la mise en place de mesures de protection et de participation des minorités adaptées aux situations présentes sur leur territoire. Plusieurs de ces facteurs, qui ont une influence certaine sur le choix des diverses solutions intégratives ou autonomistes possibles, ont déjà été dégagés dans le cadre de la deuxième partie de cette thèse, mais d'autres pourraient également être ajoutés[1257].

Il est nécessaire que la Communauté internationale trouve un moyen d'encourager les États à faire cet exercice en leur donnant des outils, tels qu'un *Code de conduite*, qui pourraient identifier la liste des facteurs à examiner, voire en leur fournissant une certaine collaboration ou expertise pour effectuer cet exercice par la création d'une institution spécialisée à cet égard. À notre avis, il devrait même être envisagé la possibilité de créer un *Fonds spécial* afin de fournir à certains États, moins nantis, une assistance financière pour effectuer un tel examen.

Parmi les facteurs à prendre en considération afin de décrire le plus justement possible la ou les situations minoritaires existantes sur le territoire d'un État se retrouveraient notamment: l'origine nationale, linguistique, ethnique, religieuse ou autre de chaque communauté présente, sa taille, sa situation géographique dispersée ou regroupée, son mode vie nomade ou sédentaire, son histoire, son rapport à la terre ou aux ressources naturelles, ses conditions économiques, ses besoins, sa relation avec la majorité ou avec les autres minorités, l'histoire du pays et celle de chacune de ses minorités.

Dans le contexte d'un processus de mondialisation grandissant, les États devraient également tenir compte des agissements d'agents ou de multinationales qui oeuvrent dans le champ de l'économie et qui pourraient menacer ces groupes vivant en situations minoritaires, leur culture et leur mode de vie, et examiner l'impact de la réglementation dans ce secteur sur ces situations[1258]. Dans l'éventualité où plusieurs mesures de participation seraient déjà en place, il serait également

---

[1257] Jean-Yves Chériot mentionne, quant à lui, les facteurs qui pourraient influer sur la réussite des démarches entreprises pour donner vie à des États multinationaux ou pluriculturels. Il précise que la mise en place de solutions ou de mécanismes qu'il désigne comme des « politiques d'accommodation » devra d'abord dépendre « de la confiance des communautés culturelles dans leurs élites politiques et en particulier dans le fait qu'il n'existe pas de concurrence partisane et des élites politiques au sein des communautés culturelles. Son succès dépend également selon certaines observations, de la nature des clivages et de leur croisement éventuel avec d'autres clivages culturels ou sociaux. Le nombre de communautés et les rapports démographiques entre les communautés culturelles sont également importants. Les auteurs ont également souligné l'importance de la taille démographique des pays concernés, la faible responsabilité internationale de leur gouvernement, et l'accord entre les communautés sur certains éléments fondamentaux de l'État ». Pour plus de détails, voir : J.-Y. CHÉRIOT, *loc. cit.*, note 144, à la page 40.

[1258] R. DRAÏ, «Nationalisme post-totalitaire et auto-détermination: dialectique de la liberté et de la responsabilité dans les

important d'examiner le résultat obtenu par la combinaison de ces mesures sur la situation minoritaire et les revoir au besoin.

D'autres facteurs pourraient bien sûr être cités. Ce qu'il importe de comprendre, c'est l'importance d'effectuer le portrait le plus juste possible de toutes les situations minoritaires existantes dans un État avant d'effectuer un choix. En effet, une description de la situation minoritaire ou des différentes situations minoritaires existantes sur le territoire de l'État donnerait des indices sur les droits à reconnaître pour assurer la survie, le développement et l'épanouissement de toutes les minorités et de leur identité.

Ce *Code de conduite* pourrait par la suite énumérer certaines **démarches essentielles à suivre pour effectuer un choix éclairé** sur la mise en place de mécanismes visant à assurer la participation effective des minorités et **proposer certaines solutions** suffisamment larges et flexibles pour s'adapter à toutes les situations minoritaires possibles. Parmi ces **démarches essentielles** qui devraient idéalement être suivies dans un ordre logique se trouveraient notamment :

1- *L'auto-examen des intentions de l'État*

Les États devraient préalablement faire un auto-examen de leurs intentions et identifier leur volonté de répondre aux besoins d'une ou de plusieurs minorités vivant sur leur territoire respectif. Ils devraient également vérifier leur degré d'acceptation ou d'ouverture à revoir leur conception de l'État et à envisager la mise en place de nouvelles formes d'aménagement des pouvoirs.

2- *L'identification des situations minoritaires*

Les États devraient examiner les personnes et les différents groupes qui se retrouvent sur leur territoire et les interrelations qui existent entre eux. Ils devraient également reconnaître l'origine et la culture de chacune de ses composantes et identifier les circonstances mettant en scène des groupes vivant en situations minoritaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'examen de la ou des situations minoritaire sur le territoire des États est primordial et doit être effectué par les États avant toute chose pour leur permettre de faire un choix éclairé et pour mettre en place des solutions adaptées aux besoins. Cet examen pourra être accompli à l'aide de la liste de facteurs éventuellement incluse dans le *Code de conduite*.

---

relations internationales», *in* C.H. THUAN et A. FENET, *op. cit.*, note 102, p. 29-66, plus particulièrement à la page 63.

*3- La reconnaissance officielle de la ou des situations minoritaires existantes*

Après avoir fait l'examen de toute la situation qui se présente sur leur territoire, les États ont la responsabilité, à notre avis, de reconnaître officiellement et juridiquement la diversité de leur population. Cela devrait vouloir dire également reconnaître les groupes qui vivent en situations minoritaires.

*4- L'identification des mécanismes à suivre pour effectuer les choix de solutions en collaboration avec les minorités*

La recherche de solutions au problème minoritaire nécessite l'apport de tous les acteurs et surtout des minorités. Les États ne devraient pas tenter de mettre en place des mesures qui devront, en principe, bénéficier aux minorités sans avoir au moins obtenu leurs points de vue. Ils devraient trouver une façon d'intégrer les minorités dans le processus de décision sur le choix des mesures de protection et de participation qui seront mises en place[1259]. Ainsi, la recherche de solutions pourrait se faire en collaboration avec les principaux intéressés par le biais de divers mécanismes, tels que la consultation, le partenariat ou les négociations, et envisager un processus de décision suivant un consensus, un vote ou d'autres modalités. Les règles à ce chapitre devraient idéalement être claires dès le début afin d'éviter les conflits ou frustrations de part et d'autre. Bien sûr, la réalisation d'une telle collaboration pour effectuer un choix de solutions ne sera pas toujours aisée[1260] et présuppose une capacité minimale de communication entre l'État et les minorités. Des services d'interprétation et de traduction pourraient alors s'avérer nécessaires.

*5- L'identification de la philosophie qui sous-tendra le cadre juridique et politique relatif aux minorités*

Les différents acteurs devraient se mettre d'accord sur la philosophie qui sous-tendra les mesures de protection et de participation des minorités qui seront éventuellement adoptées et sur l'approche globale que devrait revêtir le cadre juridique et politique relatif aux minorités. Certains pourraient envisager des mesures dans une dynamique État/minorité, alors que d'autres pourraient envisager des mesures dans un cadre beaucoup plus multiculturel ou multiethnique. Les rapports et les

---

[1259] C'est d'ailleurs l'une des recommandations formulées dans le rapport du DANISH CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *op. cit.*, note 550, au paragraphe 28.

[1260] Ce processus ne peut pas se faire non plus du jour au lendemain et prendra nécessairement du temps. Comme le précise à juste titre Andrée Lajoie, pour la mise en place de gouvernance spécifique attribuée aux minorités, « il est raisonnable pour les parties impliquées de prendre acte de l'impossibilité de modifier le droit dans un sens contraire aux valeurs dominantes dans une société à un moment déterminé, et du choix limité que cela implique pour ceux qui veulent des changements normatifs, entre attendre passivement l'évolution sociale ou prendre les moyens de modifier le rapport de force pour l'influencer ». Le dialogue et la collaboration constituent donc des moyens essentiels pour faire avancer les choses. Pour plus de détails, voir A. LAJOIE, *loc. cit.*, note 22, p. 203 et 204.

solutions en seront forcément différents.

*6- Le choix des mesures*

Nous avons démontré, dans le cadre de cette thèse, que c'est la combinaison des mesures adoptées qui pourraient permettre de conclure à l'efficacité du cadre mis en place pour assurer la participation des minorités. Idéalement, des mesures devraient être élaborées pour assurer la participation effective de toutes les minorités en regard de toutes les facettes de la « vie de l'État » (vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique). Les États devraient également porter un intérêt particulier à l'affectation des ressources et aux stratégies de développement pour répondre aux besoins des minorités et pour assurer leur participation dans ce domaine. Pour couvrir toutes ces facettes, des mesures pourraient être envisagées, suivant une approche intégrative ou autonomiste, soit par le biais de la représentation des minorités dans les instances locales, régionales et nationales, soit par le biais des mécanismes de dialogue, soit par le biais de systèmes d'autonomie territoriale ou personnelle.

En effectuant cette recherche de solutions pour assurer la participation des minorités, les divers acteurs devraient cependant toujours garder en vue la nécessité d'assurer le respect des droits de l'homme et la protection des minorités et de leurs membres pris individuellement. Pour effectuer un choix en faveur d'une mesure ou d'une autre, ils pourraient notamment s'inspirer des propositions de solutions, éventuellement incluses dans le *Code de conduite,* et des aspects positifs retenus des exemples d'initiatives étatiques mises en place jusqu'à maintenant. En définitive cependant, les solutions devront toujours être choisies en fonction des « situations minoritaires ». Enfin, les États devraient confirmer officiellement les mesures choisies dans des législations et/ou Constitutions.

*7- Dans l'éventualité où des mesures autonomistes seraient envisagées, l'identification de ses différentes composantes*

Dans l'éventualité où des mesures autonomistes seraient envisagées, les différents acteurs devraient préalablement déterminer certains points essentiels, notamment : les sphères visées par les mesures, le niveau auquel la participation sera assurée (local, régional, national), les sujets de compétence, l'étendue des compétences et le degré de participation (pouvoirs consultatifs, pouvoirs décisionnels de nature exécutive, administrative ou législative, pouvoirs judiciaires, pouvoirs financiers), les mécanismes de coordination des pouvoirs (responsabilités respectives, règlement des conflits, imputabilité, etc.), les besoins relatifs aux ressources ou aux compétences fiscales pour mettre en œuvre les pouvoirs octroyés, etc. Il faudrait également examiner les différents modèles proposés

dans la pratique des États et évaluer les avantages et désavantages pouvant se rattacher à chacune des solutions en fonction des « situations minoritaires » existantes sur le territoire.

À chacune de ces étapes, les États devraient également s'assurer que le processus enclenché ne représente pas uniquement de bonnes intentions de leur part et qu'à la fin du processus, la participation des minorités sera effective. Dès qu'un choix de solution aura été arrêté et que des mesures auront été adoptées pour les traduire, toutes les parties devraient prêter une attention particulière à la formation des différents acteurs qui auront à réaliser ou mettre en œuvre ces mesures de participation, un peu comme on le fait en matière des droits de l'homme en général. Une formation devrait être disponible notamment pour les forces de police, les institutions d'enseignement et les fonctionnaires travaillant avec des minorités nationales. Un « renforcement des capacités » des minorités devrait également être assuré par le biais de formations et par l'établissement de centres de documentation afin de faciliter cette nouvelle participation des minorités à la « vie de l'État »[1261]. Enfin, la mise en place de mesures interculturelles devraient accompagner les mesures de participation afin de favoriser le respect et la compréhension de tous les groupes composant l'État et qui auront désormais tous un rôle à jouer sur son évolution grâce à la mise en œuvre de ce « droit de participation ».

En plus de ce *Code de conduite*, la Communauté internationale pourrait éventuellement envisager d'assumer un rôle plus pro-actif dans le domaine de la diplomatie préventive lorsque des conflits minoritaires seront latents ou imminents, ou encore dans le domaine de la médiation lorsque des conflits auront déjà été enclenchés. Pour remplir ce premier rôle, il a déjà été proposé par le *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies* et recommandé par la *Commission des droits de l'homme*[1262], la mise en place d'un représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies[1263] et nous croyons que cette avenue pourrait être fort intéressante. Pour remplir ce deuxième rôle, nous sommes d'avis qu'un organe de médiation[1264] serait mieux accepté par les États qu'un

---

[1261] C'est d'ailleurs ce genre de mesures que recommandent les experts qui ont participé au Séminaire régional pour l'Europe centrale et orientale sur la protection des minorités et sur le renforcement des capacités nationales en matière de droits de l'homme. Pour plus de détails, voir: N. MULZNIEK, *Rapport du Séminaire d'experts régional pour l'Europe centrale et orientale sur la protection des minorités et autres groupes vulnérables et sur le renforcement des capacités nationales en matière de droit de l'homme*, Document des Nations Unies, A/CONF.189/PC.2/2, 14 août 2000, 37 pages, p. 13, par. 41 ainsi que p. 29, par. 28.

[1262] Nations Unies, Commission des droits de l'homme, *Résolution n° 2005/79, Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 61e session, 21 avril 2005.

[1263] Pour plus de détails, à ce sujet, voir notamment la *Résolution 2002/16 de la SousCcommission* ainsi que le Rapport du Haut-Commissaire, *Specific Groups and Individuals: Minorities*, UN Document, E/CN.4/2004/75, p. 12 et 13.

[1264] L'idée de la mise en place de ce genre de solution a d'ailleurs déjà été soulevée dans un autre contexte dans le cadre de travaux de l'UNESCO comme «l'un des axes de diffusion d'une culture de la paix». Cette médiation viserait à mettre l'accent sur l'approche culturelle dans la résolution des conflits. Pour plus de détails, voir notamment: COMMISSION

processus de contrôle plus contraignant comme celui qui existait avec le système de la Société des Nations.

Certes, la **Communauté internationale** a un rôle extrêmement important à jouer dans ce domaine du droit qui intéresse les minorités. Ce rôle pourrait prendre diverses facettes comme nous l'avons proposé: rôle de soutien moral (encouragement) et juridique (clarification des règles); rôle de soutien technique (*Code de conduite*) ou d'expertise (institution spécialisée pour aider les États à faire un examen des situations minoritaires existantes sur leur territoire et à effectuer un choix de solutions dans ce domaine); rôle de soutien financier (*Fonds spécial*); rôle de diplomatie préventive (Représentant spécial) et rôle de médiation (Organe de médiation). Toutefois, les **États** et les **minorités** ont également un rôle essentiel à jouer. Si les États doivent se montrer ouverts à l'élaboration de nouvelles formes d'organisation de l'État, les minorités doivent, quant à elles, accepter de participer au dialogue et démontrer qu'elles peuvent être des « partenaires responsables » [1265].

Le défi, que les États et tous les groupes qui les composent de même que la Communauté internationale sont appelés à relever, ne sera certes pas dépourvu d'embûches et ne pourra se faire sans difficultés, mais il doit pouvoir dépasser les vœux pieux et se réaliser. Il s'agit « d'adopter de nouvelles formes de pensée, de nouvelles façons d'agir, de nouvelles façons de s'organiser en société, en un mot, de nouvelles façons de vivre »[1266]. Pour ce faire, les acteurs ne devront pas craindre de garder l'esprit et le coeur ouverts ni d'user d'imagination et de créativité.

---

*Ingride Roy, ce 13 juillet 2005*

---

PROGRAMMATIQUE MIXTE ONG-UNESCO, *op. cit.*, note 9, p.20. L'auteur James Nafziger a déjà soulevé également l'idée de la création d'un organe de médiation au niveau international en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à l'autodétermination, lequel pourrait se réaliser, dans certaines circonstances, par la mise en place d'une forme ou d'une autre d'autonomie. Voir: J. NAFZIGER, «Self-Determination and Humanitarian Intervention in a Community of Power», *Denver Journal of International Law and Policy*, 1991-92, 9-39, à la page 37.

[1265] Comme l'affirmait le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, M. Max Van der Stoel, dans son discours intitulé : «Looking Back, Loocking Forward: Reflexions on Preventing Inter-ethnic Conflict» prononcé lors d'une Conférence internationale tenue à Bonn, en Allemagne, le 14 décembre 2002 sur le thème: «Facing Ethnic Conflicts», 8 pages, p.5, texte intégral en ligne: [http://www.osce.org].

[1266] Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, *op. cit.*, note 1, p. 11.

**UNIVERSITÉ D'OTTAWA**
**********
**FACULTÉ DE DROIT**
**********

# LA RECONNAISSANCE DU «DROIT DE PARTICIPATION» DES MINORITÉS À LA «VIE DE L'ÉTAT»: ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL ET PRATIQUE DES ÉTATS

**(Volume III - Les Annexes -
La Bibliographie et la Table des matières)**

*par*

**INGRIDE ROY**

*THÈSE DÉPOSÉE EN VUE DE L'OBTENTION DU DOCTORAT EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (LL.D)*

Directrice de thèse: **Madame France Morissette**

**Ce 1er novembre 2005**

## LISTE DES ANNEXES


***Annexe A*** : *Quatre Cartes géographiques des différents conflits dans le monde établies en fonction des principales causes de leur origine*

- La pauvreté
- La violation des droits de l'homme
- Les systèmes politiques
- Les questions ethniques

***Annexe B*** : *Tableau des guerres et conflits depuis 1990*

***Annexe C*** : *Tableau des différentes solutions intégratives possibles pour assurer la participation des minorités*

***Annexe D:*** *Tableau des différentes solutions autonomistes possibles pour assurer la participation des minorités*

***Annexe E*** : *Dix tableaux détaillés des exemples de solutions autonomistes examinées*

***Annexe F*** : *Tableau des différentes autonomies mises en place en Hongrie*

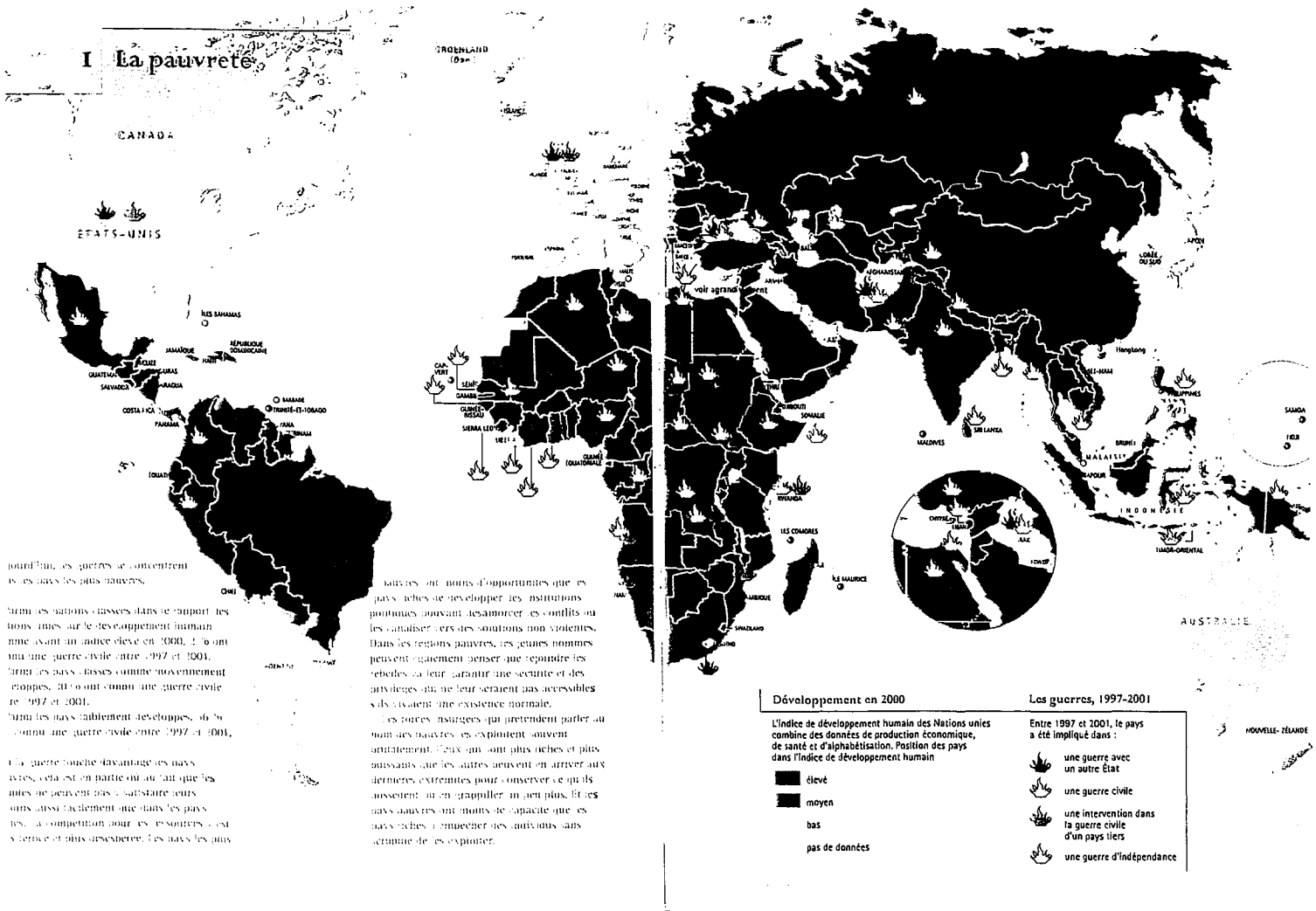
# ANNEXE A

*Quatre Cartes géographiques des différents conflits dans le monde établies en fonction des principales causes de leur origine*

- La pauvreté
- La violation des droits de l'homme
- Les systèmes politiques
- Les questions ethniques

**Source** : SMITH (D.), *Atlas des guerres et des conflits dans le monde,* Editions Autrement-Collection Atlas/Monde, Le mémorial de Caën, Paris, 2003, 128 pages, pp.10 à 18.

# I La pauvreté



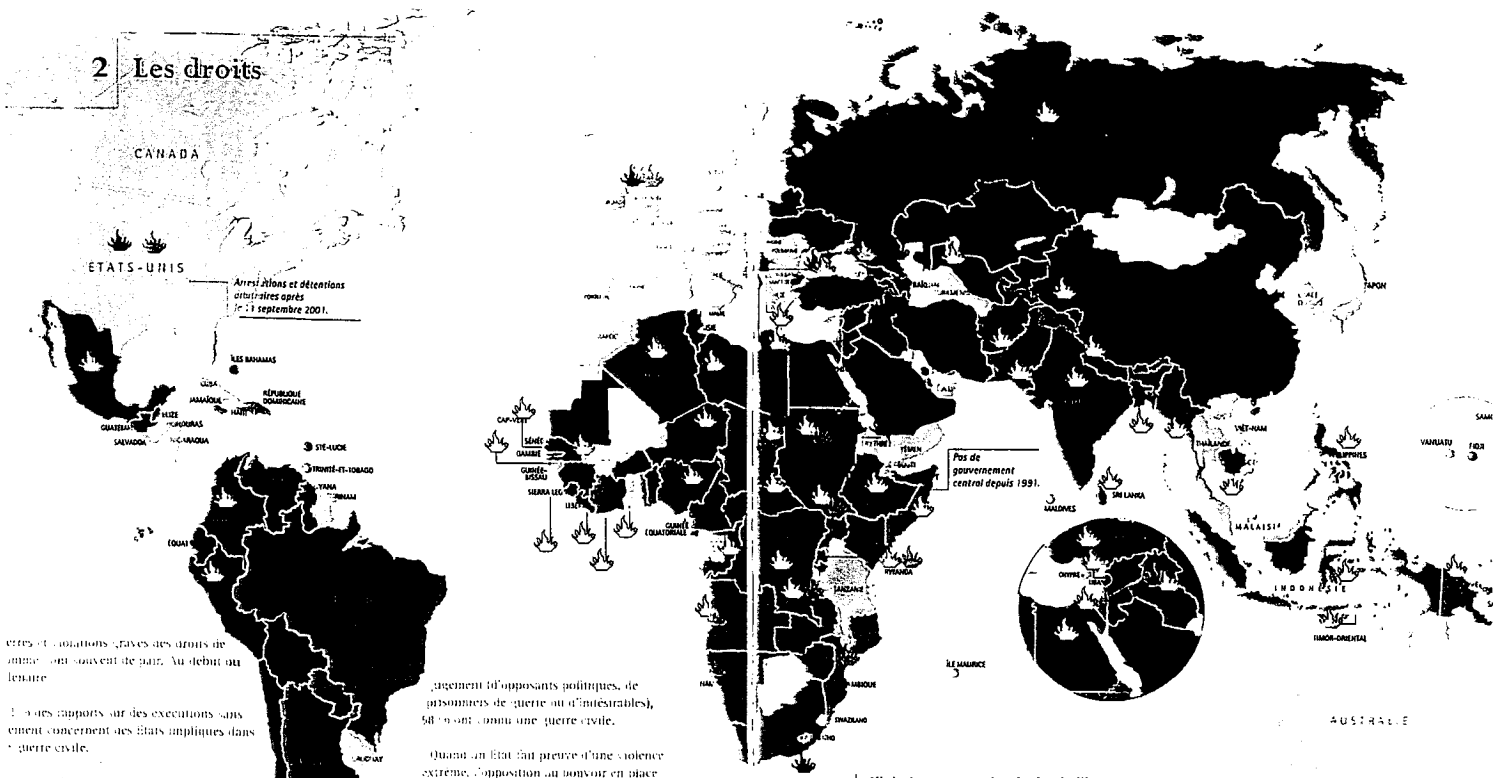

Aujourd'hui, les guerres se concentrent dans les pays les plus pauvres.

Parmi les nations classées dans le rapport des Nations unies sur le développement humain ayant un indice élevé en 2000, 2 % ont subi une guerre civile entre 1997 et 2001.
Parmi les pays classés comme moyennement développés, 30 % ont connu une guerre civile entre 1997 et 2001.
Parmi les pays faiblement développés, 61 % ont connu une guerre civile entre 1997 et 2001.

La guerre touche davantage les pays pauvres, cela est en partie dû au fait que les autres ne peuvent pas s'offrir leurs armes aussi facilement que dans les pays riches. La compétition pour les ressources s'est accrue et plus circonscrite. Les pays les plus pauvres ont moins d'opportunités que les pays riches de développer les institutions nationales pouvant désamorcer les conflits ou les canaliser vers des solutions non violentes. Dans les régions pauvres, les jeunes hommes peuvent également penser que rejoindre les rebelles va leur garantir une sécurité et des privilèges qui ne leur seraient pas accessibles s'ils vivaient une existence normale.

Les forces insurgées qui prétendent parler au nom des pauvres les exploitent souvent ouvertement. Ceux qui sont plus riches et plus puissants que les autres peuvent en arriver aux dernières extrémités pour conserver ce qu'ils possèdent ou en grappiller un peu plus. Et les pays pauvres ont moins de capacité que les pays riches à empêcher des individus sans scrupule de les exploiter.

# 2 Les droits




Violations graves des droits de l'homme
1998-2000

États dont les violations signalées des droits de l'homme comprennent :

- des exécutions sans jugement
- des tortures
- des arrestations et détentions arbitraires
- des mauvais traitements infligés par la police et/ou les autorités pénitentiaires
- traitement violent ou abusif des réfugiés, demandeurs d'asile et/ou immigrants
- autres États

Les guerres, 1997-2001

Entre 1997 et 2001, le pays a été impliqué dans :

- une guerre avec un autre État
- une guerre civile
- une intervention dans la guerre civile d'un pays tiers
- une guerre d'indépendance

entre et violations graves des droits de ...mme ont souvent de pair. Au début ou ...lenne

...s des rapports sur des exécutions sans ...ement concernent des États impliqués dans ... guerre civile.

...mi les États accusés de violations graves ...droits de l'homme sous la forme ...restations ou de détentions arbitraires, de ...lences policières ou carcérales, de mauvais ...tements réservés aux réfugiés et aux ...migrants, 90 % ont connu une guerre civile.

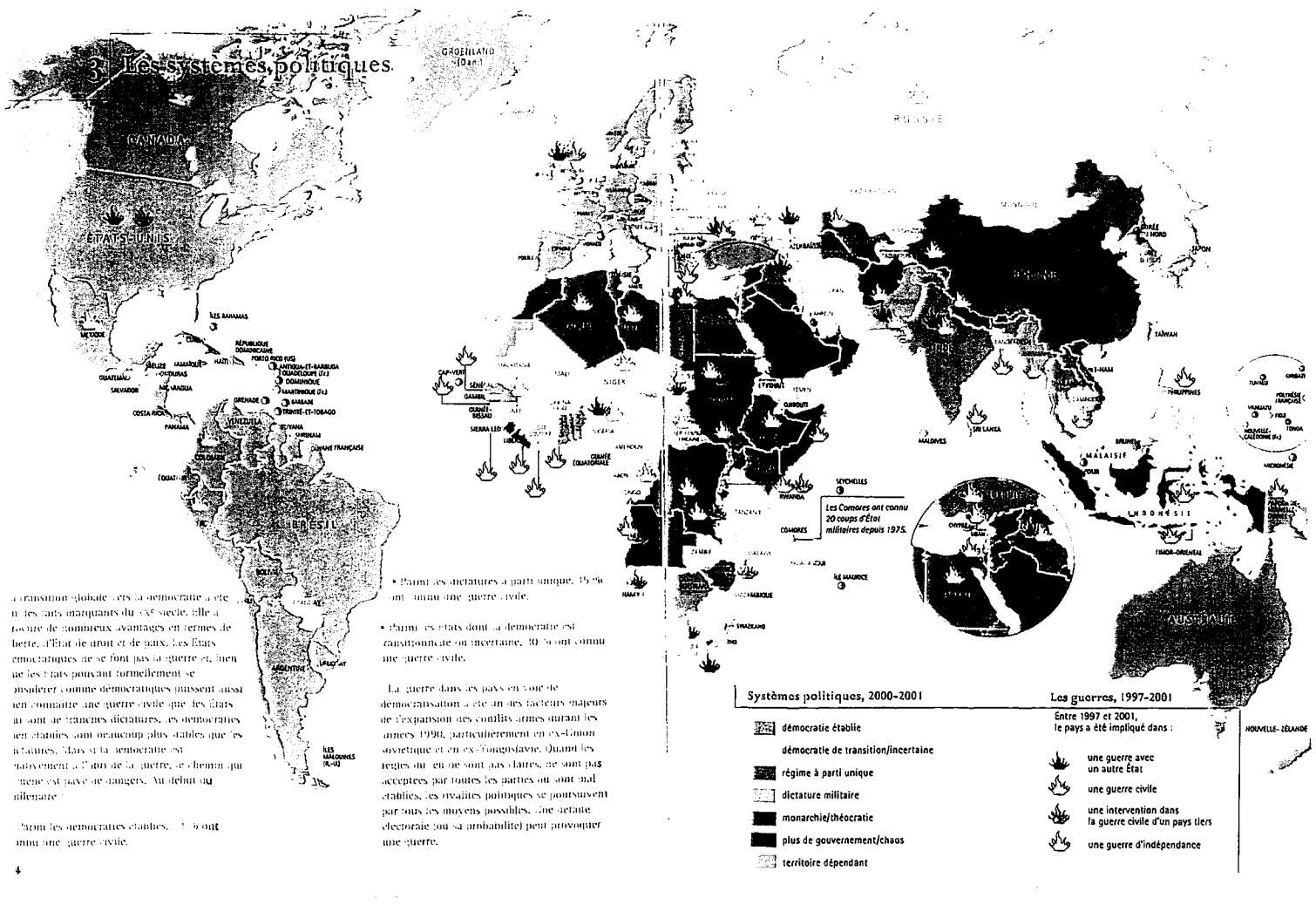
...mi les États accusés de tortures, 80 % ont ...nu une guerre civile.

...mi les États accusés d'exécutions sans ...jugement d'opposants politiques, de ...prisonniers de guerre ou d'indésirables), 58 % ont connu une guerre civile.

Quand un État fait preuve d'une violence extrême, l'opposition au pouvoir en place commence par être silencieuse. Si les conditions qui créent le mécontentement s'aggravent, même la répression officielle la plus brutale ne peut étouffer toute opposition, et cette dernière n'a plus d'autre option que la violence.

Quand la guerre commence, la première réaction de la plupart des gouvernements est de réprimer les libertés d'informer, de débattre ou de manifester. Dans certains cas, la répression devient extrême.

# 3 Les systèmes politiques




La transition globale vers la démocratie a été l'un des traits marquants du XX^e siècle. Elle a procuré de nombreux avantages en termes de bien-être. L'État de droit et de paix. Les États démocratiques ne se font pas la guerre et, bien que les États pouvant formellement se considérer comme démocratiques puissent aussi en connaître une guerre civile que les États qui sont de franches dictatures, les démocraties bien établies sont beaucoup plus stables que les autocraties. Mais si la démocratie est relativement à l'abri de la guerre, le chemin qui mène est pavé de dangers. Au début du millénaire :

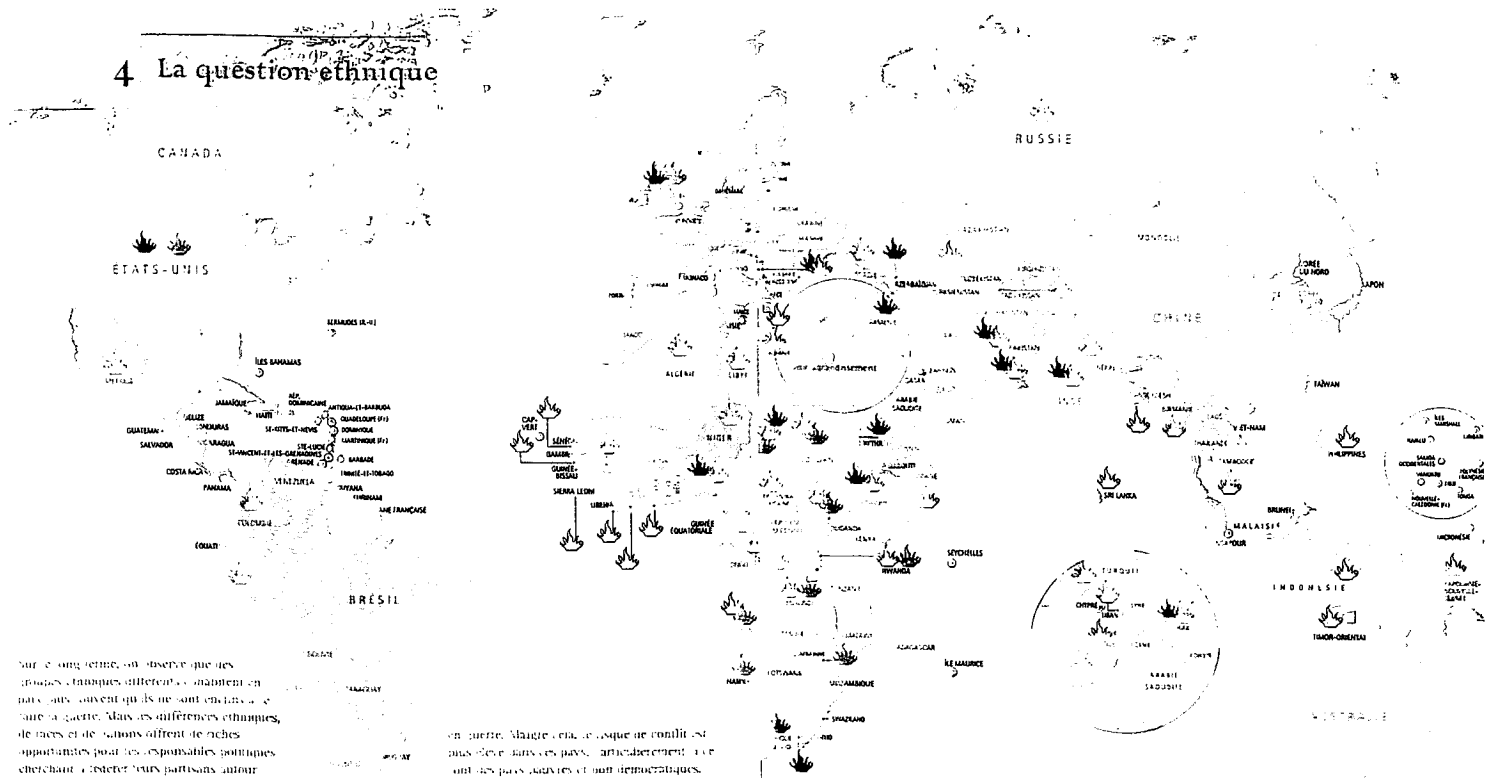
- Parmi les démocraties établies, 3 % ont connu une guerre civile.

- Parmi les dictatures à parti unique, 35 % ont connu une guerre civile.

- Parmi les États dont la démocratie est transitionnelle ou incertaine, 30 % ont connu une guerre civile.

La guerre dans les pays en voie de démocratisation a été un des facteurs majeurs de l'expansion des conflits armés durant les années 1990, particulièrement en ex-Union soviétique et en ex-Yougoslavie. Quand les règles du jeu ne sont pas claires, ne sont pas acceptées par toutes les parties ou sont mal établies, les rivalités politiques se poursuivent par tous les moyens possibles. Une dictature électorale (ou sa probabilité) peut provoquer une guerre.

# 4 La question ethnique




Sur le long terme, on observe que les groupes ethniques différents s'habituent en paix aux uns aux autres et oublient la haine et la guerre. Mais ces différences ethniques, de races et de nations offrent de riches opportunités pour les responsables politiques cherchant à rallier leurs partisans autour d'idées communes. La peur de toute personne différente, ou la nécessité de désigner un groupe d'étrangers comme responsables des problèmes, partout dans le monde, ou bien de cette seule diversité, la plus grand nombre de personnes ont tendance à combiner dans l'imaginaire, à approuver les mauvais exercices d'économie des autres et à accepter des restrictions envers leurs propres libertés.

Au début du XXe siècle, la majeure partie des pays à grande diversité ethnique n'étaient pas en guerre. Malgré cela, le risque de conflit est plus élevé dans ces pays, particulièrement s'ils ont des pays voisins et sont démocratiques. Dans certains cas, pourtant, la diversité ethnique d'un pays ne joue aucun rôle dans le déclenchement de la guerre.

Si la guerre civile est justifiée par la menace que représente un groupe ethnique, une race ou une nation particulière, les craintes et les haines réciproques sont susceptibles avec la guerre, éloignant d'autant les perspectives de réconciliation ultérieure. Les risques de remariage ou conflit sont alors extrêmement élevés.

# ANNEXE B

*Tableau des guerres et conflits depuis 1990*

**Source** : SMITH (D.), *Atlas des guerres et des conflits dans le monde,* Editions Autrement-Collection Atlas/Monde, Le mémorial de Caën, Paris, 2003, 128 pages, pp.115 à 121.

# Tableau des guerres

Nous avons considéré, pour l'établissement de cet index des guerres – comme pour la préparation des cartes – que des événements répondaient à la définition de guerre ou de conflit armé quand ils comprennent :

un conflit armé :
- entre deux partis au moins,
- impliquant des combattants et des combats organisés,
- pour des questions de territoire et/ou de pouvoir politique,
- avec une certaine continuité entre les affrontements,
- faisant, en moins d'un an, un minimum de 25 tués au combat sur un total d'au moins plusieurs centaines de morts.

À l'inverse d'autres chercheurs, nous ne faisons pas de distinction entre les termes de « guerre » et de « conflit armé ». Ils sont indifféremment utilisés tout au long de l'ouvrage. Nous ne faisons pas non plus – contrairement à certains politiciens et commentateurs – de distinction dans les différentes tactiques utilisées lors d'un conflit, en baptisant par exemple certaines de « terroristes », ce qui les placerait dans une autre catégorie ; La guerre engendre de nombreuses formes de terreur. Le terme de « guerre » lui-même ne signifie pas davantage que nous donnons raison à l'un ou l'autre des participants au conflit.

Le seuil de 25 tués peut sembler faible pour certaines personnes, mais il est fondamental car, dans le déroulement de nombreuses guerres modernes, de longues périodes de relative inactivité font place à de soudaines éruptions de violence. Un seuil plus élevé pourrait indûment suggérer que ces guerres sont brèves alors que certaines durent depuis fort longtemps.

Pourtant, dans certains conflits en cours, les opérations sont momentanément interrompues ou se poursuivent à une si faible intensité que ce seuil n'est pas atteint. L'index n'indique donc pas que ces conflits sont terminés, mais qu'ils sont « suspendus ».

Nous avons délibérément omis le mot « État » de notre définition des conflits. Jusqu'à une période récente, on ne considérait un événement comme une guerre que s'il impliquait au moins un État. Mais, quand des événements similaires se produisent entre deux parties que l'ONU ne reconnaît pas comme des États, décréter que cette guerre n'en est pas une est une décision arbitraire et hypocrite. Des guerres n'impliquant aucun État se sont produites en Somalie, au Somaliland, dans le nord de l'Irak ou dans des pays comme le Liban ou le Liberia dans lesquels, pendant certaines périodes, plus personne n'exerçait le pouvoir.

L'index indique l'état des conflits en novembre 2002.

| Genre de conflit | Lieu des conflits | Début des conflits | État des conflits 2002 |
|---|---|---|---|
| guerre civile | générale | 1978 | en cours |
| guerre entre États | Lesotho | 1998 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| guerre civile | régions du Sud | 1997 | suspendu par un arrêt des combats 1997 |
| guerre civile | générale | 1992 | en cours |
| guerre civile | générale | 1975 | suspendu par un accord 2002 |
| guerre civile régionale | enclave de Cabinda | 1978 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2002 |
| guerre entre États | Koweït/Irak | 1991 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre entre États | Haut-Karabakh et région frontalière avec l'Azerbaïdjan | 1990 | suspendu par un arrêt des combats 1997 (accord non respecté 1994) |
| guerre entre États | Haut-Karabakh et région frontalière avec l'Arménie | 1990 | suspendu par un arrêt des combats 1997 (accord non respecté 1994) |
| guerre civile régionale | collines de Chittagong | 1973 | suspendu par un accord 1997 (précédente suspension 1992-96) |
| guerre civile régionale | Kachin | 1948 | suspendu par un accord 1994 |
| guerre civile régionale | Chan | 1948 | en cours |
| guerre civile régionale | Karen | 1949 | en cours |
| guerre civile | générale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1992 |
| guerre civile régionale | Arakan | 1992 | suspendu par un arrêt des combats 1994 |
| guerre civile régionale | Kayah | 1992 | en cours |
| guerre civile | générale | 1992 | suspendu par un accord 1995 |
| guerre civile régionale | régions centrales | 1993 | suspendu par un accord 1994 |
| guerre civile | générale | 1988 | en cours |
| intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1999 | retrait 2001 |
| guerre civile | générale | 1970 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| intervention en Afghanistan | Afghanistan | 2001 | en cours |
| intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2000 |
| guerre civile | générale | 1966 | en cours |
| guerre civile | générale | 1993 | suspendu par un accord 1994 |
| guerre civile | générale | 1997 | suspendu par un accord 1999 |
| guerre civile | générale | 2000 | suspendu par un arrêt des combats 2001 |
| guerre civile | générale | 2002 | en cours |
| guerre d'indépendance | Slavonie/Krajina | 1991 | suspendu par un accord 1992 |
| guerre civile régionale | Slavonie occidentale/Krajina | 1995 | suspendu par un accord 1995 |
| guerre civile régionale | Afar | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1996 |
| guerre civile | générale | 1992 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| guerre frontalière entre États | région frontalière | 1995 | suspendu par un accord 1995 |
| guerre entre États | région frontalière | 1998 | suspendu par un accord 2000 |
| guerre d'indépendance | Érythrée | 1962 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre civile régionale | Pays basque | 1968 | suspendu par un arrêt des combats 1992 (nouveaux attentats de l'ETA début 2000) |
| guerre entre États | Irak | 1998 | suspendu 2001 |
| guerre entre États | Koweït/Irak | 1991 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre entre États | Yougoslavie | 1999 | suspendu par un accord 1999 |
| intervention en Afghanistan | Afghanistan | 2001 | en cours |
| guerre entre États | région frontalière | 1998 | suspendu par un accord 2000 |
| contre une guerre d'indépendance | Erythrée | 1962 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre civile | générale | 1974 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre civile ayant débordé | région frontalière d'Ogaden en Somalie | 1996 | en cours |
| guerre civile régionale | région d'Oromo (et au-delà de la frontière somalienne) | 1996 | en cours |
| guerre civile ayant débordé | région de Mogadiscio (Somalie) | 1999 | en cours |
| guerre entre États | Koweït/Irak | 1991 | suspendu par un accord 1991 |
| guerre civile | région occidentale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1993 |
| guerre civile régionale | Ossétie du Sud | 1991 | suspendu par un accord 1992 |
| guerre d'indépendance | Abkhazie | 1992 | en cours 2002 malgré un accord en 1993 (précédents combats 1998) |

P

Afghani
Afrique du
Alb
Alg
Ang

Arabie saou
Arm

Azerbaïd

Bangladi

Birma

Bosnie-Herzégovi

Burur

Cambod
Cana

Colomb
Congo (Brazzavill

Côte d'Ivoi

Croat

Djibou
Égypt
Équate
Érythré

Espagn
États-Unis d'Amériqu

Éthiopi

France
Géorgie

# Tableau des guerres 1990-2002

| Pays | Genre de conflit | Lieu des conflits | Début des conflits | État des conflits 2002 |
|---|---|---|---|---|
| Ghana | guerre civile régionale | régions du Nord | 1994 | suspendu par un arrêt des combats 1995 |
| | guerre civile | Bawku, nord-est du Ghana | 1999 | en cours |
| Guatemala | guerre civile | générale | 1968 | suspendu par un accord 1996 |
| Guinée | guerre civile régionale | différentes régions | 2000 | en cours |
| Guinée-Bissau | guerre civile | générale | 1998 | suspendu par un arrêt des combats 2000 |
| Haïti | guerre civile | générale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1991 |
| Inde | guerre entre États | Cachemire | 1982 | en cours |
| | guerre civile régionale | Cachemire | 1990 | en cours |
| | guerre civile régionale | Andhra Pradesh, Bihar et Madhya Pradesh | 1969 | en cours |
| | guerre civile régionale | Pendjab | 1981 | suspendu par un arrêt des combats 1993 |
| | guerre civile régionale | Assam | 1987 | en cours |
| | guerre civile régionale | Manipur | 1991 | en cours |
| | guerre civile régionale | Nagaland | 1978 | suspendu par un accord 1997 |
| | guerre civile régionale | Tripura | 1993 | en cours |
| | guerre civile régionale | Papouasie occidentale | 1963 | en cours |
| ndonésie | guerre contre l'indépendance | Timor-Oriental | 1975 | suspendu par un accord 1999 |
| | guerre civile régionale | Sumatra/Aceh | 1989 | en cours |
| | guerre civile régionale | îles Moluques | 1999 | en cours |
| | guerre civile | générale | 1978 | suspendu par un arrêt des combats 1993 |
| ran | guerre civile régionale | régions kurdes du Nord-Ouest | 1979 | suspendu par un arrêt des combats 1995 |
| | guerre civile régionale | régions du Nord/Kurdistan | 1974 | suspendu par un arrêt des combats 1997 |
| rak | guerre entre États | Irak/Koweït | 1990 | suspendu par un accord 1991 |
| | guerre civile régionale | région Shia du Sud | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1997 |
| | guerre entre États | Irak | 1998 | suspendu par un arrêt des combats 2001 |
| | guerre civile | générale, incl. Territoires occupés | 1948 | en cours |
| ;raël | guerre civile | générale | 1993 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| urdistan | guerre entre États | Koweït/Irak | 1990 | suspendu par un accord 1991 |
| oweït | guerre civile | générale | 1975 | suspendu par un arrêt des combats 1990 |
| aos | guerre entre États | générale | 1998 | suspendu par un arrêt des combats 1998 |
| esotho | guerre générale, puis régionale | zone sud, depuis 1990 | 1975 | suspendu par un accord 2000 |
| ban | guerre civile | | | accrochages depuis |
| | guerre civile | générale | 1989 | suspendu par un accord 1997 |
| beria | guerre civile | régions du Nord | 1999 | en cours |
| | guerre civile | générale | 1995 | suspendu par un arrêt des combats 1997 |
| bye | guerre civile | Nord et Ouest | 2001 | suspendu par un accord 2001 |
| acédoine | guerre civile | régions touarègues du Nord | 1990 | suspendu par un accord 1995 |
| ali | guerre civile régionale | Sahara occidental | 1975 | suspendu par un arrêt des combats 1991 |
| aroc | contre l'indépendance | régions frontalières | 1989 | suspendu par un accord 1991 |
| auritanie | guerre entre États | Chiapas | 1994 | suspendu par un accord 1995 |
| exique | guerre civile régionale | Guerrero | 1996 | terminé par un arrêt des combats 1998 |
| | guerre civile régionale | république de Transdniestrie | 1991 | suspendu par un accord 1992 |
| oldavie | guerre civile régionale | générale | 1976 | suspendu par un accord 1992 |
| ozambique | guerre civile | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2002 |
| mibie | intervention en Rép. dém. du Congo | générale | 1997 | en cours |
| pal | guerre civile | générale | 1974 | suspendu par un accord 1990 |
| aragua | guerre civile | régions touarègues du Nord | 1991 | suspendu par un accord 1997 |
| ger | guerre civile régionale | région orientale | 1994 | suspendu par un accord 1997 |
| | guerre civile régionale | région frontalière | 1998 | suspendu par un accord 1998 |
| geria | accrochages avec le Tchad | région du Nord | 2000 | en cours |
| | guerre civile régionale | Afghanistan | 2001 | en cours |
| rvège | intervention en Afghanistan | région du Nord | 1986 | en cours |
| ganda | guerre civile régionale | région occidentale | 1986 | en cours |
| | guerre civile régionale | centre | 1994 | suspendu par un arrêt des combats 1995 |
| | guerre civile régionale | région du Sud-Est | 1994 | suspendu par un arrêt des combats 1995 |
| | guerre civile régionale | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2002 |
| | intervention en Rép. dém. du Congo | Kirghizstan | 1999 | en cours |
| zbékistan | guerre civile ayant débordé | | | |

# Bleau des guerres 1990-2002

| | Genre de conflit | Lieu des conflits | Début des conflits | État des conflits 2002 | Pays |
|---|---|---|---|---|---|
| | guerre entre États | Cachemire | 1982 | en cours | Pakistar |
| | guerre civile régionale | Karachi/Sind | 1992 | en cours | |
| | guerre civile régionale | Pendjab | 1996 | en cours | |
| Nouvelle-Guinée | guerre civile régionale | Bougainville | 1988 | suspendu par un arrêt des combats 1997 puis par un accord de paix 1998 | Papouasie-Nouvelle-Guinée |
| | guerre civile | générale | 1980 | suspendu par un arrêt des combats 1999 | Pérou |
| | guerre entre États | région frontalière | 1995 | suspendu par un accord 1995 | |
| | guerre civile | générale | 1969 | en cours | Philippines |
| | guerre civile régionale | Mindanao | 1974 | en cours | |
| centrafricaine | guerre civile | générale | 2001 | en cours | République centrafricaine |
| démocratique du Congo | guerre civile | générale | 1996 | suspendu par un arrêt des combats 1997 | République démocratique du Congo |
| | guerre transnationale | générale | 1997 | en cours malgré un accord en 2002 et le retrait des forces étrangères | |
| | guerre entre États | Irak | 1998 | suspendu 2001 | Royaume-Uni |
| | guerre civile régionale | Irlande du Nord | 1969 | suspendu par un accord 1994 | |
| | guerre entre États | Koweït/Irak | 1991 | suspendu par un accord 1991 | |
| | intervention en Sierra Leone | Sierra Leone | 2000 | retrait 2001 | |
| | intervention en Afghanistan | Afghanistan | 2001 | en cours | |
| | guerre civile régionale | Ossétie du Nord/Ingouchie | 1992 | suspendu par un arrêt des combats 1992 | Russie |
| | guerre civile | Moscou | 1993 | suspendu par un arrêt des combats 1993 | |
| | guerre civile régionale | Tchétchénie | 1994 | suspendu par un accord 1996 | |
| | guerre civile régionale | Tchétchénie | 1999 | en cours | |
| | guerre civile régionale | Daguestan | 1999 | suspendu par un arrêt des combats 1999 | |
| | guerre civile | générale | 1990 | en cours | Rwanda |
| | intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2002 | |
| idental | guerre d'indépendance | Sahara occidental | 1975 | suspendu par un arrêt des combats 1991 | Sahara occidental |
| | guerre civile | générale | 1979 | suspendu par un accord 1991 | Salvador |
| | guerre entre États | régions frontalières | 1989 | suspendu par un accord 1991 | Sénégal |
| | guerre civile régionale | région de Casamance | 1990 | suspendu par un accord 2002 | |
| e | guerre civile | générale | 1991 | suspendu par un accord 2002 | Sierra Leone |
| | guerre d'indépendance | Slovénie | 1991 | suspendu par un accord 1991 | Slovénie |
| | guerre civile | générale | 1977 | suspendu par un accord 1991 | Somalie |
| | guerre civile | générale | 1991 | en cours | |
| | guerre civile | générale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1995 | Somaliland |
| | guerre civile | générale | 1984 | suspendu par un accord 1994 | |
| | guerre civile régionale | zones tamoules/nord-est | 1977 | suspendu par un cessez-le-feu 2002 | Sri Lanka |
| | guerre civile | générale | 1983 | suspendu par un arrêt des combats 1990 | |
| | guerre civile régionale | régions sud et est | 1955 | en cours malgré un accord provisoire 2002 | Soudan |
| | guerre civile régionale | Beja | 1994 | suspendu par un arrêt des combats 1995 | |
| | intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2001 | |
| | guerre civile | générale | 1986 | suspendu par un accord 1992 | Surinam |
| | guerre entre États | Koweït/Irak | 1991 | suspendu par un accord 1991 | Syrie |
| | guerre civile | générale | 1992 | suspendu par un arrêt des combats 1998 | Tadjikistan |
| | accrochages avec le Nigeria | région frontalière | 1998 | suspendu par un accord 1998 | Tchad |
| | guerre civile | générale | 1965 | en cours | |
| ıtal | guerre d'indépendance | Timor-Oriental | 1975 | suspendu par un accord 1999 | Timor-Oriental |
| | guerre civile | générale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1991 | Togo |
| | guerre civile régionale | région kurde du Sud-Est/Nord de l'Irak | 1977 | suspendu par un arrêt des combats 2001 | Turquie |
| | guerre civile régionale | région occidentale | 1991 | suspendu par un arrêt des combats 1992 | |
| | guerre civile | générale | 1992 | suspendu par un arrêt des combats 1992 | Venezuela |
| | guerre civile | générale | 1994 | suspendu par un accord 1994 | Yémen |
| | contre l'indépendance | Slovénie | 1991 | suspendu par un accord 1991 | Yougoslavie |
| | contre l'indépendance | Croatie | 1991 | suspendu par un accord 1992 | |
| | guerre civile régionale | Kosovo | 1998 | suspendu par un arrêt des combats 1999 | |
| | guerre entre États | Yougoslavie | 1999 | suspendu par un accord 1999 | |
| | intervention en Rép. dém. du Congo | Rép. dém. du Congo | 1998 | retrait 2002 | Zimbabwe |

# ANNEXE C

*Tableau des différentes solutions intégratives possibles pour assurer la participation des minorités*

## - ANNEXE C -
## TABLEAU DES DIFFÉRENTES SOLUTIONS INTÉGRATIVES POSSIBLES POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES MINORITÉS[1]

<table>
<tr><th>Types de solutions</th><th colspan="2">Mesures de mise en oeuvre</th><th>Exemples</th></tr>
<tr><td rowspan="4">1. Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales.</td><td colspan="2">1. 1. Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales.</td><td>1.1. Des mesures en ce sens sont prévues notamment au Danemark et en Finlande.</td></tr>
<tr><td colspan="2">1.2. Reconnaissance de la liberté d'association et reconnaissance spécifique du droit à la formation de partis politiques de minorités.</td><td>1.2. Des mesures en ce sens sont prévues notamment en Slovaquie et en Slovénie.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1.3. Octroi de privilèges directs ou indirects en faveur de partis politiques de minorités.</td><td>1.3.1. Réduction des obligations en matière d'inscription pour qu'un parti puisse prendre part à une élection.</td><td>1.3.1. Au Danemark, on a supprimé, pour la minorité allemande, toute exigence quant au nombre de soutiens d'électeurs requis pour pouvoir se présenter aux élections.</td></tr>
<tr><td>1.3.2. Réduction des coûts d'enregistrement pour les partis représentant une minorité et/ou financement privilégié de ces partis.</td><td>1.3.2. Deux exemples:<br>- En Italie, on accorde aux partis de minorités, 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.<br>- En Allemagne, on permet aux partis de minorités de bénéficier de financements étrangers, contrairement aux autres partis.</td></tr>
</table>

[1] Pour plus de détails, voir : *Supra*, Partie II, Chapitre 2, section I de la présente thèse.

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | | Exemples |
|---|---|---|---|
| **1.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales. | **1.3.** Octroi de privilèges directs ou indirects en faveur de l'existence de partis politiques de minorités. | **1.3.3.** Prévision d'un système électoral qui tienne compte de la situation particulière des minorités au sein de l'État:<br>**a)** Règle de scrutin majoritaire dans le cas où les minorités sont géographiquement concentrées dans une ou quelques circonscriptions électorales et que celles-ci ont été délimitées de façon adéquate. | **1.3.3. a) Trois** exemples:<br>- En Albanie, ce système bénéficie à la minorité grecque concentrée dans le sud du pays.<br>- Au Canada, ce système bénéficie à la population francophone du Québec.<br>- En Italie, ce système bénéficie à la population francophone de Val d'Aoste. |
| | | **b)** Règle de scrutin proportionnel (sous différentes formes: vote préférentiel, liste ouverte, panachage, cumulation) combinée à la réduction, pour les partis des minorités, du seuil minimum de vote exigé pour accorder un siège à un parti. | **1.3.3. b)** En Roumanie, les partis enregistrés en tant qu'organisme de citoyens appartenant à une minorité nationale obtiennent un siège dès lors qu'ils recueillent au moins 5% des voix du nombre moyen de suffrages exprimés pour un député. |

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | | Exemples |
|---|---|---|---|
| **1.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales. | **1.3.** Octroi de privilèges directs ou indirects en faveur de l'existence de partis politiques de minorités. | **1.3.4.** Délimitation des circonscriptions électorales pour assurer une représentation équitable des minorités ou même favorable à ces dernières au besoin. | **1.3.4.** Le fait de ne pas assurer ce genre de mesures a causé des problèmes au début des années 90 notamment en Slovaquie. |
| | | **1.3.5.** Adoption de mesures supplémentaires pour: | |
| | | **a)** Réduire les obstacles à l'exercice du droit de vote par les minorités. | **1.3.5. a)** Par exemple, des conditions de résidence peuvent causer des problèmes pour les communautés nomades. |
| | | **b)** Réduire les obstacles à l'acquisition de la citoyenneté. | **1.3.5. b)** Par exemple des conditions exagérées pour obtenir la citoyenneté ou des incertitudes quant à ces conditions peuvent causer des problèmes. |
| | | **c)** Prévoir certaines formes de participation pour les non-citoyens. | **1.3.5. c)** On pourrait, par exemple, accorder un droit de vote à l'échelon local ou assurer la présence d'observateurs non-citoyens élus au sein d'organes législatifs. |

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | | Exemples |
|---|---|---|---|
| **1.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales. | **1.4.** Octroi de privilèges directs ou indirects aux membres des minorités indépendamment de l'existence ou non de partis politiques de minorités, notamment par la réservation d'un nombre ou d'un pourcentage de sièges pour les minorités suivant différentes conditions. | **1.4.1.** Réservation de sièges uniquement si aucun candidat de la minorité n'est élu ou indépendamment des résultats. | **1.4.1.** En Roumanie, un siège est réservé uniquement si aucun candidat de la minorité n'est élu. |
| | | **1.4.2.** Réservation de sièges pour chaque minorité spécifiée ou pour plusieurs minorités. | **1.4.2.** En Croatie, un siège à la Chambre des représentants est réservé aux minorités tchèque et slovaque et un autre est réservé aux minorités ruthène, ukrainienne, allemande et autrichienne. |
| | | **1.4.3.** Octroi de sièges conditionnel à ce que les membres de la minorité représentent un pourcentage minimum fixé de la population. | **1.4.3.** 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-dessous de ce seuil se répartissent un nombre global de 5 sièges. |

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | | Exemples |
|---|---|---|---|
| **1.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les règles électorales. | **1.4.** Octroi de privilèges directs ou indirects aux membres des minorités indépendamment de l'existence ou non de partis politiques de minorités, notamment par la réservation d'un nombre ou d'un pourcentage de sièges pour les minorités suivant différentes conditions. | **1.4.4.** Octroi des sièges par:<br><br>**a)** Élections directes par les seuls membres de la minorité parmi les candidats élus.<br><br>**b)** Désignation ou nomination suite aux résultats des élections générales à partir de la liste de chaque parti identifiant les candidats de chaque minorité ou encore parmi les candidats non élus.<br><br>**c)** Délégation d'élus au niveau régional ou local. | **1.4.4. a)** L'octroi des sièges réservés se fait par élection directe et suppose l'utilisation d'une liste électorale séparée pour les membres de la minorité notamment en: Slovénie, Nouvelle-Zélande , Pakistan, Roumanie, Taïwan, Iles Fidji et Samoa.<br><br>**1.4.4. b) Deux exemples:**<br>- En Inde et en Ethiopie, les siège réservés sont octroyés par désignation ou nomination à partir de la liste de chaque parti identifiant les candidats de chaque minorité.<br><br>- À l'Île Maurice, 8 membres de l'Assemblée nationale sont désignés parmi les candidats non élus et cette nomination doit tenir compte de facteurs ethniques et linguistiques.<br><br>**1.4.4. c)** En Afrique du Sud, des élus régionaux (10 par province) sont désignés pour siéger au Conseil national des provinces. |
| **2.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les mécanismes décisionnels suivis au sein de ces organes. | **2.1.** Octroi aux minorités d'un droit d'initiative législative | | **2.1.** En Croatie, un tel droit est prévu au sein des instances régionales et locales. |
| | **2.2.** Octroi aux minorités d'un droit de *veto* pour les projets de lois ou certains articles de projets de lois touchant aux minorités. | | **2.2.** En Hongrie, un tel droit est prévu concernant certains sujets aux niveaux régional, local et national. |

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | Exemples |
|---|---|---|
| **2.** Représentation des minorités au sein des organes législatifs de l'État facilitée à l'aide de variétés de mesures concernant les mécanismes décisionnels suivis au sein de ces organes. | **2.3.** Mise en place de règles spéciales de vote pour l'adoption de projets de lois touchant aux minorités. | **2.3. Deux exemples:**<br>-En Irlande du Nord, *l'Accord du Vendredi Saint* 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 ».<br>- En Italie, dans la région du Trentin-Haut-Adige et la province de Bolzano, toutes les lois doivent recueillir la majorité des suffrages de chaque groupe linguistique. |
| | **2.4.** Octroi aux minorités d'un droit de suspension du processus législatif pour faire prendre conscience de certains dangers ou pour forcer la réflexion. | **2.4.** En Belgique, la procédure de la «sonnette d'alarme» prévoit cette possibilité. |
| | **2.5.** Mise en place de règles spéciales d'arbitrage en ce qui concerne certaines questions touchant les minorités. | **2.5.** En Italie, dans la région du Trentin-Haut-Adige et dans la province de Bolzano un arbitrage est prévu pour les lois budgétaires qui n'obtiennent pas la majorité des voix de la part de chaque groupe linguistique. |
| | **2.6.** Octroi d'un droit spécial de saisine de la Cour constitutionnelle ou de la Cour suprême, selon le cas, concernant certaines lois | **2.6.** En Italie, dans la province de Bolzano, la majorité de chaque groupe linguistique présent au Conseil provincial de Bolzano a un tel droit lorsqu'une loi, qui est censée nuire au groupe linguistique intéressé, a été approuvée par le Conseil régional du Trentin-Haut-Adige ou par le Conseil provincial de Bolzano. |

| Types de solutions | Mesures de mise en oeuvre | Exemples |
|---|---|---|
| **3.** Représentation des minorités au sein de l'administration publique de l'État | **3.1.** Mesures assurant une représentation des minorités au sein du Cabinet. | **3.1** Nous n'avons pas trouvé d'exemple spécifique où un texte juridique national impose ce genre de mesure. Toutefois, on peut penser que certains États le font suivant une coutume. Il importe, par ailleurs, de préciser que les *Recommandations de Lund* suggèrent la mise en place de ce genre de mesure. |
| | **3.2.** Mesures assurant une représentation des minorités au sein de postes clés du gouvernement. | **3.2.** En Chine, des citoyens de la nationalité exerçant l'autonomie régionale doivent être présents au sein du Comité du Congrès des peuples de cette région autonome. |
| | **3.3.** Mesures octroyant aux membres d'une minorité des responsabilités ministérielles et plus particulièrement, des responsabilités en regard de ministères touchant aux affaires des minorités. | **3.3.** En Estonie, le responsable du Ministère des affaires des minorités nationales doit être un membre d'une minorité. |
| | **3.4.** Mesures assurant une représentation des minorités au sein d'organismes importants pour les minorités. | **3.4.** En Nouvelle-Zélande, des représentants Maoris doivent siéger sur la Commission de délimitation des circonscriptions électorales. |
| | **3.5.** Mesures assurant une représentation des minorités au sein de la fonction publique. | **3.5.** Des mesures de représentation équitable des minorités au sein de la fonction publique sont notamment prévues au Canada et en Italie. |
| **4.** Représentation des minorités au sein de l'ordre juridique | **4.1.** Mesure assurant une représentation des minorités au sein de l'appareil judiciaire et des tribunaux. | **4.1.** Des règles en ce sens sont prévues notamment en Belgique et au Canada. |

# ANNEXE D

*Tableau des différentes solutions autonomistes possibles pour assurer la participation des minorités*

## - ANNEXE D -
## TABLEAU DES DIFFÉRENTES SOLUTIONS AUTONOMISTES POSSIBLES POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES MINORITÉS[1]

| **Types de solutions** | **Caractéristiques** | **Exemples d'États ayant adopté ce genre de solutions** *(voir annexe E pour plus de détails)* |
|---|---|---|
| Institutions minoritaires de dialogue | Plusieurs États ont choisi de faire participer leurs minorités à la vie de l'État par la voie du dialogue, de la consultation ou du partenariat en permettant à leur minorité 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 «institutions minoritaires de dialogue» se caractérisent, par rapport à d'autres institutions de nature consultative, par le fait qu'elles sont composées exclusivement de minorités et mises en place par elles. | Allemagne Norvège, Suède, Finlande, Inde, Canada |

[1]Pour plus de détails, voir: *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II de la présente thèse.

| Types de solutions | Caractéristiques | Exemples d'États ayant adopté ce genre de solutions *(voir annexe E pour plus de détails)* |
|---|---|---|
| Décentralisation des pouvoirs par le biais d'un aménagement fédéral favorable à la participation des minorités | Le fédéralisme n'est pas un mode d'organisation politique qui a été conçu, au départ, pour assurer une protection ni une participation des minorités au sein de l'État. Toutefois, certains mécanismes propres aux États fédéraux, tels que: 1) le mécanisme de l'autonomie territoriale des entités fédérées sur certaines sphères spécifiques; 2) le mécanisme de participation des entités fédérées au pouvoir central ou; 3) le mécanisme du partage des compétences communes, pourraient, dans certains cas, jouer un rôle utile et spécifique pour assurer une certaine participation des minorités à la «vie de l'État». Pour jouer ce rôle, les minorités devront également être présentes, de façon concentrée et en nombre suffisant, sur le territoire de certaines entités fédérées. | Afrique du sud, Belgique, Russie, Ethiopie, Canada |
| Autonomie territoriale «régionale» pour toutes les composantes de l'État, mais utile à certaines minorités | 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. | Espagne |

| Types de solutions | Caractéristiques | Exemples d'États ayant adopté ce genre de solutions *(voir annexe E pour plus de détails)* |
|---|---|---|
| Autonomie territoriale «régionale» uniquement pour certaines régions | Certains États ont accordé une autonomie plus au moins étendue uniquement à une ou à quelques régions sur le territoire duquel vivent concentrées des minorités. Ainsi, ces régions bénéficient d'un statut spécial par rapport aux autres entités infra-étatiques de l'État. | Italie, Danemark, Finlande, Portugal, Chine, Royaume-Uni |
| Autonomie territoriale «locale» accordée à l'ensemble des collectivités locales, mais utile à certaines minorités | 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». Plusieurs États accordent une autonomie locale sans distinction à toutes ses collectivités locales. Toutefois, cette autonomie locale peut permettre à certaines minorités en nombre suffisant et concentrées sur le territoire d'une collectivité de participer à la «vie de l'État» à l'échelon local. | Norvège, Allemagne, Finlande |
| Autonomie territoriale «locale» différente et spéciale pour certaines minorités | Certains États 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 concentrées sur ces territoires. | Croatie, Hongrie, Inde |

| Types de solutions | Caractéristiques | Exemples d'États ayant adopté ce genre de solutions *(voir annexe E pour plus de détails)* |
|---|---|---|
| Autonomie «personnelle» sectorielle dans le domaine de l'éducation | L'autonomie personnelle implique l'octroi d'une autonomie à un groupe identifiable qui se définit autrement que territorialement ou, du moins, pas uniquement territorialement. L'autonomie personnelle que nous qualifions de «sectorielle» est celle qui est accordée aux minorités dans un seul secteur comme l'éducation. Plusieurs États ont choisi d'adopter des mesures de protection dans le domaine de l'éducation. Toutefois, très peu d'États ont ajouté à ces mesures de protection l'octroi d'une autonomie, c'est-à-dire des mesures permettant à la minorité de gérer et de contrôler leur éducation. L'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation vise ce genre de mesures. | Italie, Canada |
| Autonomie «personnelle» sectorielle dans le domaine de la culture | Tous les États qui ont adopté des mesures de protection à l'égard de leurs minorités ont nécessairement inclus 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 leurs minorités 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. C'est ce que vise l'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de la culture. | Estonie, Finlande, Norvège, Suède |

| Types de solutions | Caractéristiques | Exemples d'États ayant adopté ce genre de solutions *(voir annexe E pour plus de détails)* |
|---|---|---|
| Autonomie «personnelle» à vocation plus générale applicable territorialement | Quelques États ont choisi d'accorder à des minorités une autonomie personnelle dans plusieurs secteurs. C'est ce que nous appelons une autonomie personnelle à vocation plus générale. Comme cette autonomie personnelle accordée aux seules minorités et à leurs membres peut être applicable uniquement sur un ou plusieurs territoires particuliers de l'État, elle est utile dans les cas où les minorités sont concentrées géographiquement. | Belgique, Hongrie, Croatie, Slovénie |
| Autonomie «personnelle» à vocation plus générale sans restriction territoriale | Quelques États ont choisi d'accorder à des minorités une autonomie personnelle dans plusieurs secteurs. C'est ce que nous appelons une autonomie personnelle à vocation plus générale. Comme cette autonomie personnelle accordée aux seules minorités et à leurs membres est applicable sans restriction territoriale, elle peut être utile dans le cas où les minorités sont dispersées sur le territoire de l'État. | Croatie, Hongrie |

# ANNEXE E

*Dix Tableaux détaillés des exemples de solutions autonomistes examinés*

## - ANNEXE E -
## TABLEAUX DÉTAILLÉS DES EXEMPLES DE SOLUTIONS AUTONOMISTES EXAMINÉS POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES MINORITÉS[1]

### TABLEAU 1: Institutions minoritaires de dialogue

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Institutions minoritaires de dialogue | Etendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Allemagne | Décisions ponctuelles du gouvernement | Diverses associations de minorités | Pouvoir consultatif | Des conférences ponctuelles ont été convoquées par l'État au milieu des années 1990 avec les associations minoritaires existantes dans le pays sur l'application de la *Convention-cadre européenne sur les droits des minorités nationales* et sur la *Charte européenne des langues régionales* |
| Norvège, Suède et Finlande | *Constitution* | Conseil Sami Nordique | Pouvoir consultatif | Les gouvernements des trois pays ont mis en place un Conseil de coopération sur les questions sami qui organise des rencontres régulières avec ce Conseil same nordique |

[1]Pour plus de détails, voir: *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section II de la présente thèse.

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Institutions minoritaires de dialogue | Etendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Inde | *Constitution indienne* | Conseils consultatifs de tribus | Pouvoir consultatif | Ces Conseils consultatifs sont formés de membres de tribus et donnent leur avis au gouvernement central et au gouvernement de leur État fédéré sur des questions qui concernent notamment le développement, la propriété et le transfert des terres. Ils doivent, en vertu de la *Constitution*, être créés dans le cas de toutes les «Sheduled areas» et peuvent l'être pour les «Scheduled tribes» qui ne résident pas à l'intérieur d'une «Scheduled areas» si le président indien l'ordonne. |
| Canada | *Loi sur les langues officielles de 1988* | Associations de minorités | Pouvoir consultatif | Le Conseil du trésor ou le ministre fédéral désigné doit consulter les minorités sur les projets de règlement d'application de la *Loi sur les langues officielles* «selon les circonstances et au moment opportun». |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Institutions minoritaires de dialogue | Etendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Canada | Programmes gouvernementaux | Associations de minorités | Partenariat | - Des ententes de partenariat ont été conclues entre certains ministères fédéraux d'une part, et les communautés francophones à l'extérieur du Québec ou la communauté anglophone au Québec d'autre part, concernant notamment le développement artistique et culturel, les maisons d'éditions, le théâtre en milieu minoritaire, et le développement des ressources humaines.<br><br>- Des ententes-cadre plus générales, mieux connue sous le nom d'«Ententes Canada-Communautés» ont également été conclues pour définir un cadre de collaboration en vue de l'épanouissement et du développement des communautés de langues officielles vivant en situation minoritaire. |

**TABLEAU 2: Décentralisation des pouvoirs par le biais d'un aménagement fédéral favorable à la participation des minorités**

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Afrique du Sud | *Constitution sud-africaine de 1996* | Assemblées et gouvernements des provinces | 1) Autonomie législative et administrative sur diverses questions qui intéressent les minorités.<br><br>2) Autonomie financière. | Le mécanisme fédéral de **participation des entités fédérées au pouvoir central** est utile, dans une certaine mesure, aux minorités. En effet, la deuxième chambre joue un rôle législatif équivalent à la première chambre pour les lois qui affectent les provinces et donc pour des questions qui intéressent les minorités. De plus, les modalités de représentation permettent de tenir compte de la présence des différentes minorités sur le territoire de l'État. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Belgique | *Constitution belge de 1994* | Parlements et gouvernements des deux types d'entités fédérés, soit:<br><br>- Trois Régions économiques autonomes: flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale et;<br><br>- Trois Communautés autonomes: francophone, flamande et germanophone. | 1) **Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants:**<br><br>***Régions:*** aménagement du territoire, urbanisme, protection de l'environnement, rénovation rurale, conservation de la nature, logement, politique de l'eau, énergie (distribution du gaz et de l'électricité), politique agricole, emploi, travaux publics, transport en commun (sauf le train), tutelle, politique économique (sauf les compétences de l'État central), commerce extérieur, financement et organisation des provinces et communes, aide aux pays sous-développés.<br><br>***Communautés***: emploi des langues dans l'administration, l'enseignement et le secteur privé (sauf pour la Communauté germanophone qui n'a compétence que sur l'emploi des langues dans l'enseignement), culture, enseignement, recherche scientifique, finance et matières personnalisables (santé, famille, aide sociale, handicapés, jeunesse).<br><br>**2) Autonomie financière** | - Le mécanisme fédéral de **l'autonomie territoriale des entités fédérées** est utile, dans une certaine mesure, aux trois Communautés. En effet, certains pouvoirs accordés exclusivement aux Communautés concernent des sujets qui intéressent chacun des groupes linguistiques. Bien sûr certains pourraient être d'avis que la liste de sujets de compétences exclusives n'est pas assez longue et c'est en ce sens que nous affirmons que ce mécanisme répond «dans une certaine mesure» aux besoins des groupes.<br><br>- Le mécanisme fédéral de **participation au pouvoir central** est utile, dans une certaine mesure, uniquement aux Communautés francophone et flamande. En effet, les modalités prévues pour déterminer la représentation des entités fédérées au sein du Sénat, fondées sur une base essentiellement proportionnelle à la population, favorisent, à notre avis, les Communautés francophone et néerlandaise et laissent de côté la Communauté germanophone.<br><br>- Le mécanisme fédéral de **partage des compétences** est utile aux minorités dans la mesure où plusieurs pouvoirs communs portent sur des sujets qui intéressent les minorités et dans la mesure où les modalités de répartition des compétences communes laissent aux entités fédérées une autonomie efficace. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Russie | *Constitution russe de 1993* | Assemblées et gouvernements des *sujets de la fédération*, à savoir les républiques, les kraïs (territoires autonomes), les oblasts (régions), les okrougs (districts autonomes), les oblats autonomes (régions autonomes) et les villes d'importance fédérale (Moscou et St-Petersbourg) | 1) Autonomie législative et administrative notamment dans les domaines suivants: langues, citoyenneté des entités fédérées, emblèmes nationaux et autres domaines qui auront été négociés dans le cadre d'accords bilatéraux entre le pouvoir central et chacune des entités autonomes.<br><br>2) Autonomie financière. | - Le mécanisme fédéral de **l'autonomie territoriale des entités fédérées** n'est pas vraiment utile aux minorités car ces dernières ne sont majoritaires dans presque aucune des entités fédérées. En fait, même si chaque République porte le nom d'une «nationalité» en particulier, la plupart de celles-ci ont une population composée majoritairement de russes et non de personnes appartenant à cette nationalité, bien que cette dernière soit toutefois présente sur le territoire de la République en plus grand nombre que les autres «nationalités» minoritaires.<br><br>- Le mécanisme fédéral de la **participation des entités fédérées au pouvoir central** n'est pas vraiment utile aux minorités non plus car toutes les entités fédérées sont représentées au sein de la deuxième chambre de façon égale, ce qui favorise les entités fédérées dont la population est plus petite, mais celles-ci ne correspondent pas nécessairement aux entités fédérées composées de minorités. Au surplus, les pouvoirs de la deuxième chambre sont plutôt limités. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Éthiopie | *Constitution éthiopienne* | Assemblées et gouvernements des provinces | 1) Autonomie administrative dans plusieurs domaines qui intéressent les minorités.<br><br>2) autonomie financière | - Le mécanisme fédéral de **l'autonomie territoriale des entités fédérées** est utile aux minorités de façon limitée car elle ne comporte qu'une dimension administrative. Bien qu'un pouvoir de mise en oeuvre de certaines législations puisse être utile aux minorités pour tenir compte de leurs besoins particuliers, une participation effective pourrait ne pas être toujours assurée sans de véritables pouvoir législatifs.<br><br>- Le mécanisme fédéral de la **participation des entités fédérées au pouvoir central** pourrait, en principe, être utile aux minorités car la deuxième chambre bénéficie, avec sa compétence exclusive pour interpréter la *Constitution*, de pouvoirs qui intéressent véritablement les entités fédérées composées de minorités. Toutefois, cette utilité est diluée en raison des modalités de représentation au sein de cette deuxième chambre qui ne permettent pas aux entités fédérées composées de minorités d'avoir une voix significative. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Canada | *Constitution canadienne, Loi sur les Territoires-du-Nord-Ouest, Loi sur le Nunavut* et *Loi sur le Yukon* | Assemblées et gouvernements des provinces et territoires | 1) Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants: propriétés et droits civils, éducation, culture, santé, matière de nature purement locale ou privée.<br><br>2) Autonomie financière.<br><br>3) Autonomie judiciaire. | -Le mécanisme fédéral de **l'autonomie territoriale des entités fédérées** est utile, dans une certaine mesure, pour assurer la participation des minorités. En effet, plusieurs sujets de compétences exclusives intéressent plus particulièrement les minorités et leur identité. Toutefois, ce mécanisme répond aux besoins uniquement «dans une certaine mesure» au moins pour six raisons:<br><br>1) ce mécanisme est utile uniquement à deux communautés concentrées (francophones au Québec et autochtones au Nunavut)<br><br>2) Ce mécanisme n'est pas utile aux minorités francophones et autres minorités autochtones dispersées dans les autres provinces et territoires canadiens. D'autres mesures doivent être prévues.<br><br>3) la liste des compétences exclusives pourrait ne pas répondre à tous les besoins de la communauté francophone du Québec; et 4) ni à ceux de la communauté autochtone du Nunavut.<br><br>5) Les pouvoirs législatifs du Territoire du Nunavut sont limités en ce qu'ils sont assujettis à l'agrément du pouvoir central.<br><br>6) ce mécanisme ne répond pas aux autres préoccupations des autochtones en ce qui concerne leurs revendications territoriales et l'utilisation des ressources naturelles. |

**TABLEAU 3: Autonomie territoriale «régionale» pour toutes les composantes de l'État, mais utile à certaines minorités**

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendus des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Espagne | *Constitution espagnole* | Les Communautés autonomes | 1) Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants: agriculture, aménagement du territoire, environnement, santé, promotion culturelle.<br><br>2) Autonomie financière.<br><br>3) Autonomie judiciaire. | - Les Communautés autonomes disposent d'une gamme large de pouvoirs de sorte que les minorités vivant en majorité au pays basque, en Catalogne et en Galice peuvent réellement participer aux décisions (ce qui ne veut pas dire cependant que certaines minorités ne désireraient pas que leurs communautés obtiennent encore plus d'autonomie).<br><br>- Par ailleurs, la *Constitution* prévoit la possibilité de modifier la distribution des compétences de sorte qu'une région en particulier, et notamment une région où résident des minorités concentrées, pourrait, en principe, accroître son autonomie au besoin. |

## TABLEAU 4: Autonomie territoriale «régionale» uniquement pour certaines régions

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Italie | *Constitution italienne* et les cinq Statuts d'autonomies régionales | Assemblées et gouvernements des 5 régions à statut spécial:<br>- Val d'Aoste;<br>- Trentin-Haut-Adige (Sud-Tyrol);<br>- Frioul-Vénétie-Julienne;<br>- Sicile; et<br>- Sardaigne<br><br>Assemblée et gouvernement des deux provinces à statut spécial dans la région du Trentin-Haut-Adige (Sud-Tyrol), soit:<br>- La province de Bolzano et;<br>- La province de Trento | 1) Autonomie législative, et exécutive notamment dans le domaine de la culture et de l'enseignement.<br><br>2) Autonomie financière. | - Curieusement, les régions à statut spécial ne bénéficient que d'un pouvoir de mise en oeuvre des législations adoptées par le pouvoir central en matière de langue.<br><br>- Dans les faits, seule la province de Bozano a véritablement utilisé son pouvoir législatif en matière de culture et d'enseignement.<br><br>- Dans la Région du Trentin-Haut-Adige et la province de Bolzano, les minorités bénéficient d'outils supplémentaires fort intéressant dont ne disposent pas les minorités vivant dans les autres régions à statut spécial, notamment le pouvoir d'interjeter un recours devant la Cour constitutionnelle pour contester une loi régionale ou provinciale qui pourrait nuire à la minorité et le pouvoir de contester toute loi nationale qui pourrait violer le statut spécial ou le principe de protection des minorités linguistiques allemande ou ladine. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Danemark | *Constitution danoise*; *Loi sur l'autonomie du Groenland* et *Loi sur l'autonomie des Îles Faroes* | Assemblées et gouvernements de deux territoires:<br>- Groenland; et<br>- Îles Faroes | 1) Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants: éducation, culture, affaires sociales, santé, protection de l'environnement, pêche. D'autres domaines peuvent éventuellement être couverts suite à des négociations entre les deux ordres de gouvernement. Dans le cas du Groënland, des pouvoirs sont également accordés en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles.<br><br>2) Autonomie financière | - Les deux entités autonomes peuvent choisir les domaines de juridiction dans lesquels elles désirent intervenir parmi la liste de compétences énumérées en annexe de leur loi respective. Si elles choisissent d'intervenir, le transfert du pouvoir législatif dans ce domaine est effectué automatiquement de façon exclusive.<br><br>- Les deux lois prévoient la possibilité pour l'État central, après négociation avec l'entité autonome, de transférer d'autres compétences législatives dans des domaines non précisés à la liste. L'autonomie a donc un caractère évolutif.<br><br>- Une procédure est prévue en cas de conflit sur le partage des compétences et un organisme a été créé pour les résoudre.<br><br>- Les deux lois prévoient des dispositions spéciales en ce qui concerne la coopération et les relations entre les deux ordres de gouvernement et imposent même certaines obligations en terme de consultation sur certains sujets.<br><br>- Les minorités, présentes en majorité sur les entités autonomes, peuvent participer à la vie de l'État dans de nombreux domaines.<br><br>- Les minorités peuvent également participer dans une certaine mesure directement au niveau international grâce à certaines dispositions destinées aux entités autonomes du Groënland et des Îles Faroes dans les deux lois d'autonomie et le Traité d'Helsinki. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Finlande | *Constitution finlandaise* et *Loi sur l'autonomie d'Äland* | Assemblée et gouvernement de l'archipel d'Äland | 1) Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants: éducation, culture, santé, langue.<br><br>2) Autonomie financière | - Le partage des compétences est effectué à l'aide de deux listes de compétences exclusives: l'une attribuée à l'État central et l'autre à la province d'Äland. Ainsi aucune compétence n'est commune aux deux.<br><br>- L'autonomie administrative suit l'autonomie législative.<br><br>- Un transfert de compétences administratives peut être effectué entre les deux ordres de gouvernement par décret de consentement, mais un transfert de compétences législatives n'est pas possible.<br><br>- Une procédure est spécifiquement prévue en cas de conflit quant à l'interprétation de la portée des compétences exclusives.<br><br>- La minorité suédoise, en majorité sur le territoire de la province d'Äland, peut véritablement participer à la vie de l'État dans de nombreux domaines.<br><br>- Les minorités peuvent également participer dans une certaine mesure directement au niveau international grâce à certaines dispositions destinées à l'entité autonome des Îles Äland dans sa loi d'autonomie et le Traité d'Helsinki. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Portugal | *Constitution portugaise, Statut politique et administratif de la région autonome des Açores* et *Statut politique et administratif de la région autonome de Madère* | Assemblées et gouvernements des Açores et de Madère | 1) Autonomie exécutive<br><br>2) Autonomie législative limitée<br><br>3) Autonomie financière | -Ces autonomies ne sont pas fondées sur les caractéristiques nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques des personnes qui y vivent, mais sur «les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations autonomistes des populations insulaires».<br><br>- L'autonomie législative est limitée car ces deux régions peuvent adopter des lois «sur des matières qui intéressent spécifiquement les régions» à la condition que: 1) celles-ci respectent les lois générales de l'État central et; 2) que ces régions aient obtenu préalablement l'autorisation de ce faire de la part de l'Assemblée législative de l'État central.<br><br>-Au surplus, toute loi de l'entité autonome doit recevoir la signature du Ministre de l'État central pour la région. Ce ministre peut apposer son *veto* sur toute loi de l'entité autonome ou adresser une demande devant le Tribunal constitutionnel pour qu'il se prononce sur sa validité avant son adoption.<br><br>- Les deux régions ont un droit d'initiative pour présenter des lois relatives à des sujets de compétences relevant de l'État central. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Chine | *Constitution chinoise* et *Loi sur l'autonomie régionale des minorités nationales de la République populaire de Chine* | Assemblées et gouvernements des 5 régions autonomes:<br>- Guangxi;<br>- Mongolie intérieure;<br>- Ningxia Hui;<br>- Tibet; et<br>- Ouïgour | 1) Autonomie administrative notamment dans les domaines suivants: culture, environnement, langue, éducation, développement économique, sciences, santé. | -Le système permet à une population de demander l'octroi d'une autonomie sur un territoire donné suivant la procédure et les conditions prévues par la loi. Toutefois, celles-ci laissent place à la subjectivité des autorités centrales et aux rapports de forces des acteurs en présence dans chaque cas donné.<br><br>-La participation des minorités à la vie de l'État est limitée compte tenu que les régions autonomes ne bénéficient que d'une simple autonomie administrative. |
| Royaume-Uni | *Loi sur l'administration locale de l'Écosse*, la *Loi sur l'Irlande du Nord* et la *Loi sur l'administration locale du Pays de Galles* | Parlements et gouvernements locaux de l'Écosse, de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles | **Écosse et Irlande du Nord:**<br>1) autonomie administrative<br>2) autonomie législative limitée<br>3) Autonomie financière<br><br>**Pays de Galles**:<br>1) autonomie administrative | - L'autonomie accordée à l'Écosse et à l'Irlande du Nord est limitée parce qu'elle ne porte pas sur un grand nombre de domaines, mais surtout parce qu'elle n'est pas exclusive, que l'État central peut intervenir pour empêcher son exercice au nom de l'intérêt national ou de la sécurité et qu'il peut même modifier l'étendue des domaines visés par l'autonomie par simple *Ordonnance en conseil.*<br><br>- Au surplus, dans les faits, les travaux des parlements et gouvernements de l'Irlande du Nord sont suspendus depuis 2000 de sorte qu'aucune autonomie ne peut être exercée dans cette région.<br><br>- La participation des minorités à la vie de l'État est limitée au Pays de Galles compte tenu que cette région ne bénéficie que d'une simple autonomie administrative. |

**TABLEAU 5: Autonomie territoriale «locale» accordée à l'ensemble des collectivités locales, mais utile à certaines minorités**

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Norvège | *Constitution norvégienne* et *Loi sur les collectivités locales* | Conseils et gouvernements locaux | Autonomie réglementaire notamment dans le domaine de la langue.<br><br>Autonomie administrative | Comme les municipalités ont compétence sur la langue, cette autonomie locale a été utile aux municipalités où vivent concentrées des minorités. Ces dernières ont notamment pu avoir une influence sur les décisions prises par l'instance locale quant au statut bilingue, trilingue ou de langue officielle ninorsk. |
| Allemagne | *Constitution allemande* et *Loi sur les collectivités locales* | Conseils et gouvernements locaux | Autonomie administrative | Dans les municipalités où vivent concentrées des minorités, ces dernières ont notamment pu avoir une influence sur les décisions prises par l'instance locale pour faciliter la mise en oeuvre des mesures de protection des minorités adoptées par l'État central, notamment les mesures concernant l'utilisation de la langue. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Finlande | *Constitution finlandaise* et *Loi sur les collectivités locales* | Conseils et gouvernements locaux | Autonomie administrative | Dans les municipalités où vivent concentrées des minorités, ces dernières ont notamment pu avoir une influence sur les décisions prises par l'instance locale pour faciliter la mise en oeuvre des mesures de protection des minorités adoptées par l'État central, notamment les mesures concernant l'utilisation de la langue. |

## TABLEAU 6: Autonomie territoriale «locale» différentes et spéciales pour certaines minorités

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Croatie | *Loi constitutionnelle sur les droits et libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la république de Croatie* | - Cette loi accordait, de 1991 à 1995, aux municipalités dans lesquelles les membres d'une minorité constituaient plus de 50% de la population, la possibilité d'obtenir un statut spécial. Sur cette base, deux territoires à statut spéciaux étaient au moins prévus: Knin et Glina. | Assemblées et Conseils exécutifs de districts à statut d'autonomie spéciale | 1) Autonomie législative et exécutive sur les affaires locales comme toutes les collectivités locales et autonomie législative et exécutive supplémentaire en matière de culture.<br><br>2) Autonomie financière<br><br>3) Autonomie judiciaire | - Cette loi prévoyait une autonomie étendue en matière de culture.<br><br>- Dans les faits, elle n'a jamais été mise en place notamment en raison de la guerre. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Hongrie | *Constitution hongroise* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | - Un *Conseil minoritaire communal* peut se créer si, dans l'ensemble de la commune, plus de la moitié des représentants ont été élus en tant que candidats de la minorité. Dans ce cas, toutes les personnes de la commune sont représentées non pas par un Conseil communal, mais par un *Conseil minoritaire communal*.<br>- En effet, dès que le Conseil est formé par des candidats de la minorité, la localité obtient automatiquement un statut de *Conseil minoritaire communal* et peut jouir des compétences spéciales qui sont accordées à ces Conseils. | Conseil minoritaire communal | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) Autonomie législative et autonomie exécutive dans toutes les affaires locales au même titre que tous les Conseils communaux.<br><br>3) Autonomie administrative supplémentaire en ce qui concerne «toute question touchant à la situation de minorité». Il a plus précisément le droit de saisir le responsable de tout organe administratif compétent à cet égard.<br><br>4) Autonomie financière au même titre que tous les Conseils communaux.<br><br>5) Autonomie financière supplémentaire provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités nationales*. | - Compte tenu de la composition des Conseils minoritaires communaux, cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État au niveau local dans tous les secteurs qui relèvent de la compétence des municipalités. Les pouvoirs supplémentaires leur permettent également de participer à la vie de l'État dans une certaine mesure dans les domaines qui «touchent à la situation de minorité».<br><br>- Toutefois, le statut dépend du résultat des élections et peut varier dans le temps. Ainsi, les minorités ne disposent pas des mêmes possibilités d'autonomie d'une année à l'autre. En fait, une collectivité locale peut perdre sont statut spécial si, lors des élections, les candidats de la minorité ne sont plus en majorité au sein du Conseil.<br><br>- Il importe de préciser toutefois, que la loi prévoit des mesures pour pallier à ce problème en accordant la possibilité de créer pour les minorités une autonomie personnelle applicable localement (par le biais de *Conseils minoritaires locaux*). |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Inde | *Constitution indienne* | - L'annexe 6 de la *Constitution* prévoit la possibilité de créer des Districts autonomes et des régions autonomes pour les «Tribal Areas» de quatre États fédérés du Nord-est, soit : Assam, Meghalaya, Tripura et Mizoram.<br><br>-Les «Tribal areas» de ces 4 États, susceptibles de bénéficier de la création de ces districts ou régions autonomes, sont spécifiquement prévus à une table de l'annexe 6 de la Constitution. Toutefois, cette liste peut être allongée par le biais de traités conclus entre l'État fédéral, l'un des quatre États fédérés du nord-est et la tribu locale. | Conseils autonomes de districts et Conseils autonomes régionaux pour les «Tribal areas» | 1) Autonomie législative et exécutive notamment dans les domaines suivants: aménagement des forêts, agriculture, projets communautaires, coopératives, bien-être social, planification rurale, droit successoral, mariage, droit coutumier, enseignement dans les écoles primaires et langue d'enseignement dans ces écoles.<br><br>2) Autonomie financière<br><br>3) Autonomie judiciaire | - C'est le gouverneur de l'État fédéré qui détermine l'étendue exacte du district ou de la région autonome et qui édicte les règles pour la première Constitution du district.<br><br>- Cette autonomie a l'avantage de présenter des pouvoirs très étendus et non seulement en matière culturelle. |

## TABLEAU 7: Autonomie «personnelle» sectorielle dans le domaine de l'éducation

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Italie | Statut spécial du Trentin-Haut-Adige, Loi de la province de Bolzano no. 22 du 29 avril 1975 et Loi de la Province de Bolzano no. 13 du 30 juin 1987 | Les trois Rectorats autonomes de la province de Bolzano, soit un pour chaque groupe linguistique (allemand, italien et ladin) | 1) Autonomie administrative dans le domaine de l'enseignement et de la langue de l'enseignement.<br><br>-Chaque Rectorat relève de la province de Bolzano, mais est compétent pour l'administration des seules écoles de son groupe linguistique.<br><br>2) Autonomie financière. | - La philosophie derrière ce système semble être de conserver une égalité de traitement aux trois groupes linguistiques au sein du Ministère de l'éducation. Toutefois cette égalité pourrait poser problème, à notre avis, car la minorité ladine et même la minorité allemande pourraient avoir des besoins plus grands que la majorité italienne dans certains cas.<br><br>- Ce système a l'avantage d'assurer que les pouvoirs seront véritablement exercés par les membres du groupe linguistique compte tenu des règles de représentativité au sein des Rectorats. En effet, les membres des Rectorats doivent provenir du groupe linguistique pour lequel le Rectorat est créé et être élus par les membres de ce groupe linguistique.<br><br>- Le libellé de cette loi ne répond toutefois pas à toutes les questions. À titre d'exemple, qu'entend-on par «administrer les écoles» ?<br><br>- L'étendue des pouvoirs n'est pas claire de sorte qu'un recours aux tribunaux sera souvent nécessaire. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Canada | *Constitution canadienne, Charte canadienne* et diverses législations provinciales | Divers mécanismes allant de la représentation de la minorité au sein d'un Conseil scolaire de la majorité à la création de Conseils scolaires de la minorité. | 1) Autonomie administrative dans le domaine de l'enseignement et de la langue de l'enseignement.<br><br>- La minorité doit avoir un contrôle au moins sur «les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture». Ces aspects incluent notamment: a) les dépenses de fonds prévus pour l'instruction et les établissements; b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de l'instruction et des établissements; c) l'établissement de programmes scolaires; d) le recrutement et l'affectation de personnel, notamment de professeurs; et e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique.<br><br>2) Autonomie financière. | -Le libellé de l'article 23 de la *Charte* ne prévoit pas expressément l'octroi d'une autonomie à la minorité linguistique dans le domaine de l'éducation. Il prévoit un droit de faire instruire ses enfants dans leur langue officielle ainsi qu'un droit à des établissements d'enseignements dans la langue de la minorité lorsque le nombre le justifie.<br><br>-La Cour suprême a toutefois jugé que cet article devait être interprété comme accordant à la minorité, lorsque le nombre le justifie, une certaine mesure de gestion et de contrôle.<br><br>- Selon la Cour, cet article prévoit un «droit à contenu variable» autant en ce qui concerne les établissements qu'en ce qui concerne le degré d'autonomie accordé aux minorités Ce qui est requis dans chaque cas dépend de ce que le nombre justifie et celui-ci doit correspondre au nombre de personne pouvant potentiellement se prévaloir de ce droit.<br><br>- Le problème de mise en oeuvre de ce droit découle notamment de l'imprécision de l'art. 23 ainsi que des imprécisions des législations provinciales adoptées pour le mettre en oeuvre.<br><br>-Ce droit présente la faiblesse de nécessiter bien souvent l'intervention des tribunaux pour être mis en oeuvre.<br><br>- Il a toutefois l'avantage, en raison de son libellé, d'être adaptable aux époques et aux diverses situations. |

## TABLEAU 8: Autonomie «personnelle» sectorielle dans le domaine de la culture

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Estonie | *Constitution estonienne* et *Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales* | Pour créer des institutions autonomes, une minorité doit:<br><br>1) appartenir à une minorité énumérée à la loi (allemande, russe, suédoise, juive et autres minorités nationales vivant à l'intérieur des frontières de l'Estonie).<br><br>2) comprendre au moins 3000 membres sur le Registre national de la minorité en question. | Conseils autonomes des institutions culturelles autonomes. | 1) Autonomie administrative essentiellement dans le domaine de la culture et de l'éducation.<br><br>- Droit d'adopter des mesures visant l'organisation, l'administration et la supervision des écoles en langue maternelle de la minorité ainsi que la promotion des autres objectifs culturels de la minorité nationale concernée.<br>- Droit d'adopter des mesures visant l'administration des institutions et initiatives visant à atteindre les objectifs prescrits.<br><br>2) Autonomie financière. | - Le Conseil est élu par les seuls membres de la minorité concernée.<br><br>- Autonomie limitée aux établissements créés pour assurer la promotion et l'épanouissement de la culture des minorités.<br><br>- Problème: cette autonomie peut toutefois être retirée dans diverses situations: 1) à la demande du Conseil; 2) lorsque le nombre de membres inscrits sur le Registre national de la minorité concernée devient inférieur à 3000; 3) lorsque, durant deux élections consécutives, il n'a pas été possible d'établir une liste électorale d'au moins la moitié du Registre national et; 4) lorsque moins que la moitié des citoyens inscrits sur la liste électorale a participé à deux élections consécutives.<br><br>- En date de 2003, aucune minorité ne s'était encore prévalue de ce droit. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Finlande | *Loi sur le parlement same* | - Autonomie accordée aux seules personnes qui répondent à la définition de same, soit: «Toute personne qui se considère comme tel à la condition que: 1) lui-même ou l'un au moins de ses parents ou grands-parents ait appris le same comme première langue; ou 2) qu'il soit un descendant d'une personne qui ait été inscrite dans un registre foncier, fiscal ou d'état civil comme étant un same de la montagne, de la forêt ou pratiquant la pêche; ou 3) que l'un au moins de ses parents ait été ou ait pu être inscrit sur les listes électorales pour l'élection au Parlement same».<br><br>- Parlement créé par élection au suffrage directe des seuls sami. | Parlement same | 1) Pouvoir consultatif<br><br>2) Autonomie administrative pour «assurer la protection et le développement de la langue et de la culture sami».<br><br>- Peut prendre des initiatives, faire des propositions ou présenter des rapports aux autorités de l'État central.<br><br>3) Autonomie financière. | - Autonomie personnelle applicable sur le seul territoire de Laponie.<br><br>- Autonomie limitée à la culture, bien qu'à notre avis elle pourrait éventuellement concerner d'autres domaines puisque la loi précise que ce parlement dispose de compétences en ce qui concerne «toute question qui touche au statut de same en tant que peuple autochtone».<br><br>- Autonomie limitée car non accompagnée de pouvoirs législatifs.<br><br>- Une disposition intéressante: l'obligation pour les autorités nationales, régionales et municipales de «négocier» avec le Parlement same en ce qui concerne: la planification communautaire; la gestion, l'utilisation, la location de l'attribution des terres de l'État, des zones de conservations et de faunes; les demandes de licences concernant les ressources minières; les modifications législatives et administratives sur les formes de culture same, le développement de l'enseignement dans la langue same à l'école de même que les services sociaux et la santé; et toutes autres matières touchant à la langue ou la culture same ou le statut de same en tant que peuples autochtones. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Norvège | *Loi sur les sami* | -Autonomie accordée aux seules personnes qui répondent à la définition de same, soit: «une personne qui a le same comme langue maternelle, ou dont le père, la mère, ou un des grands-parents a le same comme langue maternelle, ou bien se considère comme tel (le) et vit selon les règles de la société same, et qui est reconnu(e) par la communauté same comme l'un des siens».<br><br>- Parlement créé par élection au suffrage directe des seuls sami. | Parlement same | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) Autonomie administrative essentiellement dans le domaine de la culture.<br><br>- Peut faire des propositions, initiatives et rapports.<br><br>3) Autonomie financière. | - Autonomie personnelle applicable sur le seul territoire traditionnel des sami.<br><br>- Autonomie limitée à la culture.<br><br>- Autonomie limitée car non accompagnée de pouvoirs législatifs. |
| Suède | *Loi sur les sami* | -Autonomie accordée aux seules sami. Toutefois aucune définition de ce que constitue un same n'est prévue dans la législation suédoise.<br><br>- Parlement créé par élection au suffrage directe des seuls sami | Parlement same | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) autonomie administrative essentiellement dans le domaine de la culture.<br><br>- Peut prendre des mesures pour stimuler et encourager la vie culturelle same, encadrer la production et la reproduction de la langue same et nommer les membres de la commission des écoles sami et conseiller les autorités suédoises sur les affaires sami.<br><br>3) Autonomie financière. | - Autonomie personnelle applicable sur le seul territoire traditionnel des sami.<br><br>- Autonomie limitée à la culture.<br><br>- Autonomie limitée car non accompagnée de pouvoirs législatifs.<br><br>- Pouvoirs encore moins étendus qu'en Finlande ou en Norvège puisque le Parlement n'a même pas de pouvoirs d'initiative. |

**TABLEAU 9: Autonomie «personnelle» à vocation plus générale applicable territorialement**

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgique | *Constitution belge* | - Autonomie personnelle accordée à l'une des deux entités fédérées, à savoir: les Communautés. | Assemblées et gouvernements des trois Communautés: flamande, germanophone et francophone | 1) Autonomie législative et administrative notamment dans les domaines suivants: emploi des langues dans l'administration, l'enseignement et le secteur privé (sauf pour la Communauté germanophone qui n'a compétence que sur l'emploi des langues dans l'enseignement), culture, enseignement, recherches scientifiques, finances et matières personnalisables (santé, famille, aide sociale, handicapés, jeunesse).<br><br>2) Autonomie financière. | - Les Communautés exercent des compétences communautaires à l'égard de leur seul groupe linguistique.<br><br>- Ces compétences s'exercent uniquement dans leurs régions linguistiques (et non sur le territoire des entités fédérées identifiées comme étant des Régions)<br><br>- Dans la Région de Bruxelle-capitale, l'autonomie en place dénote une particularité: bien que cette autonomie soit accordée à chacun des groupes linguistiques représentés par la Communauté flamande et la Communauté francophone, elle ne s'exerce qu'à l'égard des «institutions» de chacun de ces deux groupes linguistiques et non aux membres appartenant aux groupes linguistiques.<br><br>- Cette autonomie permet au trois groupes linguistiques d'influencer les décisions et les politiques de l'État principalement en ce qui touche au domaine culturel et aux matières «personnalisables» grâce à leurs pouvoirs législatifs.<br><br>- Toutefois, cette autonomie ne vise pas tous les aspects de la vie de l'État. Elle laisse de côté notamment ceux qui concernent l'économie et le développement, lesquels relèvent plutôt de la compétence des Régions. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Hongrie | *Constitution hongroise* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | - Un *Conseil minoritaire local* peut être formé de façon indirecte dans le cadre des élections communales générales. Si au moins 30% des membres d'une assemblée communale ont été élus en tant que candidats de la même minorité, ces membres peuvent former un *Conseil minoritaire local* composé d'au moins trois membres.<br><br>- Un *Conseil minoritaire local* peut également être formé de façon directe dans le cadre d'élections pour les seuls conseils minoritaires locaux. Les citoyens de la minorité peuvent alors élire un Conseil composé de 3 à 9 personnes selon la population concernée. | Conseils minoritaires locaux | 1) Pouvoir consultatif<br><br>2) Autonomie administrative au niveau local principalement dans les domaines de la culture, de l'enseignement ou de l'audiovisuel, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et «toute question touchant à la situation de minorité»<br><br>- À noter que les compétences peuvent revêtir diverses formes: droit d'information, de consultation, de coopération, de propositions, de critiques, de gestion, de codécision, de *veto*, de décision exclusive.<br><br>3) Autonomie financière grâce à des contributions et subventions provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités nationales.* | - Le Conseil minoritaire local représente les seules personnes appartenant à la minorité concernée et exerce ses compétences sur le territoire local. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable localement et non d'une autonomie locale.<br><br>-Le *Conseil minoritaire local* bénéficie de compétences supplémentaires que le Conseil communal de sa localité ne possède pas en ce qui concerne principalement la culture et l'éducation et «toute question touchant à la situation de minorité».<br><br>- Cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État au niveau local dans divers secteurs et principalement dans le domaine de la culture et de l'éducation.<br><br>- Bien que les Conseils ne bénéficie pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certains arrêtés municipaux.<br><br>- Cette autonomie tient compte de la situation géographique des minorités et de leur petit nombre et permet de pallier aux imperfections de l'autonomie accordée aux *Conseils minoritaires communaux.* Cette autonomie constitue donc une deuxième avenue possible pour les minorités qui ne seraient pas présents en nombre suffisant sur un territoire donné pour obtenir un *Conseil minoritaire communal.* |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Croatie | *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie de 2002* | - La Loi prévoit la possibilité pour chaque minorité d'élire un *Conseil de minorité national au niveau local et régional* si les membres appartenant à cette minorité représentent 1,5% de la population du territoire visé.<br><br>- Elle a également le droit de ce faire au niveau local si au moins deux cents personnes sur le territoire appartiennent à cette minorité et, au niveau régional, si au moins cinq cents personnes sur le territoire appartiennent à cette minorité.<br><br>- Dans la mesure où une minorité ne peut élire son Conseil au motif qu'elle ne remplie pas ces critères démographiques, elle a tout de même le droit d'élire un représentant spécial si au moins 100 personnes appartiennent à la minorité sur le territoire.<br><br>-Seuls les membres appartenant à la minorité ont le droit de voter aux élections de ces *Conseils de minorités nationales* et les candidats aux élections doivent être proposés par l'association minoritaire concernée ou par 20 personnes appartenant à cette minorité et vivant sur le territoire concerné. | Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux | 1) Pouvoir consultatif<br><br>- Droit d'être consultés dans l'éventualité où des lois générales seraient adoptées concernant la protection et les droits des minorités nationales.<br><br>2) Autonomie administrative dans le domaine culturelle et sur «toute question qui pourrait avoir une signification particulière pour les minorités» au niveau local.<br><br>- Droit de proposer aux instances locales ou régionales des mesures concernant la protection ou l'épanouissement des minorités nationales, incluant la proposition de projets de lois ou de règlements sur toute question qui pourrait avoir une signification particulière pour les minorités.<br><br>- Droit de donner leurs opinions ou de faire leurs propositions en ce qui concerne la programmation des stations de radio ou de télévisions locales ou régionales à l'attention des minorités ou de toute programmation qui concerne des questions de minorités.<br><br>- Droit d'être informés sur les problèmes qui auraient une signification particulière pour les minorités nationales.<br><br>3) Autonomie financière. | - Le *Conseil de minorité national* représente les seules personnes appartenant à la minorité concernée et exerce ses compétences sur le territoire local. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable localement et non d'une autonomie locale.<br><br>- Les pouvoirs de ces Conseils sont encore assez vagues.<br><br>- Ces pouvoirs ont l'avantage de ne pas se limiter au seul domaine de la culture puisque la loi mentionne «toute question qui pourrait avoir une signification particulière pour les minorités». Toutefois, ils nous semblent encore timides dans la mesure où ils ne peuvent se concrétiser que par le biais d'un droit d'information ou de proposition. Cette autonomie personnelle ne confère donc pas aux minorités de véritables pouvoirs décisionnels.<br><br>- Par ailleurs, le droit de consultation est limité aux seules lois générales pouvant être proposées concernant la protection et les droits des minorités et ne s'étend pas à tous les problèmes qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Slovénie | *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales* | La *Constitution* accorde un statut d'autonomie aux communautés autochtones italienne et hongroise dans les circonscriptions où elles vivent et leur permet de créer leurs propres collectivités administrativement autonomes «pour la réalisation de leurs droits». | Conseil des collectivités administrativement autonomes des minorités hongroise ou italienne dans les villes où vivent les communautés hongroise et italienne. | - Autonomie administrative au niveau local essentiellement en ce qui concerne l'utilisation des symboles nationaux, la préservation de leur identité nationale, l'établissement, l'organisation et le développement économique, culturel, scientifique, la recherche et l'éducation dans leur langue. | - Le *Conseil de collectivité administrativement autonome de la minorité* représente les seules personnes appartenant à la minorité concernée et exerce ses compétences sur le territoire local. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable localement et non d'une autonomie locale.<br><br>- Cette autonomie présente la particularité qu'elle est accordée spécialement à ces deux communautés sans condition quant au nombre de personnes devant la composer.<br><br>- Cette autonomie a l'avantage de porter sur des sujets de compétence plus étendus que la seule culture.<br><br>- Toutefois, cette autonomie demeure limitée car elle ne présente que des pouvoirs administratifs. |

**TABLEAU 10: Autonomie «personnelle» à vocation plus générale sans restriction territoriale**

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Croatie | *Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales de 2002* | - Chaque *Conseil pour les minorités nationales* est formé de sept membres nommés par le gouvernement parmi les représentants des minorités nationales au Parlement croate et de 5 membres nommés par le gouvernement sur proposition des associations minoritaires parmi les représentants des minorités nationales au Parlement croate. | Conseils pour les minorités nationales | 1) Autonomie administrative sur «toutes questions qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités ou pour améliorer la position des minorités nationales au sein de l'État».<br><br>- droit de discuter, de proposer, de réglementer et de résoudre des problèmes concernant l'exercice et la protection des droits et libertés des minorités nationales.<br>- droit de proposer à l'État des sujets de discussion concernant des questions qui pourraient avoir une signification particulière pour les minorités de même que des mesures pour améliorer la position des minorités au sein de l'État.<br>- doit coopérer avec les institutions compétentes de l'État ainsi qu'avec les institutions locales et régionales.<br><br>2) Autonomie financière. | - Le *Conseil pour les minorités nationales* représente les personnes de la seule minorité concernée et exerce ses compétences sur tout le territoire de la Croatie. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle sans restriction territoriale.<br><br>- Les pouvoirs de ces Conseils sont assez large et ont l'avantage de ne pas se limiter aux seuls domaines de la culture. De plus, ils s'exercent non seulement au niveau local ou régional, mais également au niveau national.<br><br>- Bien que ces Conseils soient formés de membres de minorités, il demeure que ces derniers sont désignés par le gouvernement, et non élus par les membres de la minorité, ce qui pourrait, à notre avis, nuire à l'indépendance que devrait avoir un tel Conseil. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Conditions à l'autonomie | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Hongrie | *Constitution hongroise* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | - Chaque *Conseil minoritaire national* est élu, au vote secret, par les électeurs-représentants de minorités concernées, c'est-à-dire par tout représentant d'un Conseil communal élu comme représentant de la minorité, par tout représentant d'un *Conseil minoritaire local* et par tout *Porte-parole de la minorité*. Les élections de ces Conseils constituent donc des élections à suffrage indirect. | Conseils minoritaires nationaux | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) Autonomie administrative au niveau national principalement dans les domaines de la culture, de l'enseignement ou de l'audiovisuel, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et les questions qui touchent «aux intérêts de la minorité».<br><br>- À noter que les compétences peuvent revêtir diverses formes: droit d'information, de consultation, de coopération, de propositions, de critiques, de gestion, de codécision, de *veto*, de décision exclusive.<br><br>3) Autonomie financière grâce à des contributions et subventions provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités*. | -Chacun des *Conseils* représente les intérêts de la seule minorité concernée au niveau national. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable sans restriction territoriale.<br>- Cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État dans divers secteurs (principalement la culture et l'éducation) et ce, au niveau national et non seulement au niveau local ou régional.<br>- Bien que ces *Conseils* ne bénéficient pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certaines législations nationales.<br>- Dans le domaine de l'éducation, ces Conseils ont le droit: de maintenir des établissements d'enseignements secondaires et supérieurs de compétence nationale; de collaborer avec les organes d'États dans le contrôle professionnel de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur des minorités; et de collaborer avec les organes de l'État dans l'évaluation des besoins en matière d'enseignement des minorités et de l'organisation de l'enseignement. Au surplus, les intérêts des minorités en matière d'enseignement et de culture doivent être pris en compte lors de l'élaboration de la législation portant sur l'enseignement public et l'enseignement supérieur, lors de la définition de la structure et du contenu de l'éducation et de l'enseignement ainsi que dans le contrôle de ses activités. |

| Exemples d'États examinés | Instruments de mise en oeuvre | Entités autonomes | Étendue des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|
| Éthiopie | *Constitution éthiopienne* | Assemblées et gouvernements des provinces | 1) Autonomie administrative dans plusieurs domaines qui intéressent les minorités.<br><br>2) autonomie financière | - Le mécanisme fédéral de **l'autonomie territoriale des entités fédérées** est utile aux minorités de façon limitée car elle ne comporte qu'une dimension administrative. Bien qu'un pouvoir de mise en oeuvre de certaines législations puisse être utile aux minorités pour tenir compte de leurs besoins particuliers, une participation effective pourrait ne pas être toujours assurée sans de véritables pouvoirs législatifs.<br><br>- Le mécanisme fédéral de la **participation des entités fédérées au pouvoir central** pourrait, en principe, être utile aux minorités car la deuxième chambre bénéficie, avec sa compétence exclusive pour interpréter la *Constitution*, de pouvoirs qui intéressent véritablement les entités fédérées composées de minorités. Toutefois, cette utilité est diluée en raison des modalités de représentation au sein de cette deuxième chambre qui ne permettent pas aux entités fédérées composées de minorités d'avoir une voix significative. |

# - ANNEXE F-
# TABLEAU DES DIFFÉRENTES SOLUTIONS AUTONOMISTES MISES EN PLACE EN HONGRIE

| Types de solutions | Textes prévoyant la solution | Entités autonomes | Situations particulières où elles sont applicables | Étendues des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Autonomie territoriale «locale» différente et spéciale pour certaine localités | *Constitution* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | Conseil minoritaire communal | - Un *Conseil minoritaire communal* peut se créer si, dans l'ensemble de la commune, plus de la moitié des représentants ont été élus en tant que candidats de la minorité. Dans ce cas, toutes les personnes de la commune sont représentées non pas par un Conseil communal, mais par un *Conseil minoritaire communal.*<br><br>- En effet, dès que le Conseil est formé par des candidats de la minorité, la localité obtient automatiquement un statut de *Conseil minoritaire communal* et peut jouir des compétences spéciales qui sont accordées à ces Conseils. | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) Autonomie législative et autonomie exécutive dans toutes les affaires locales au même titre que tous les Conseils communaux.<br><br>3) Autonomie administrative supplémentaire en ce qui concerne «toute question touchant à la situation de minorité». Il a plus précisément le droit de saisir le responsable de tout organe administratif compétent de l'État à cet égard.<br><br>4) Autonomie financière au même titre que tous les Conseils communaux.<br><br>5) Autonomie financière supplémentaire provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités nationales*. | - Compte tenu de la composition des *Conseils minoritaires communaux,* cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État au niveau local dans tous les secteurs qui relèvent de la compétence des municipalités. Les pouvoirs supplémentaires leur permettent également de participer à la vie de l'État dans une certaine mesure dans les domaines qui «touchent à la situation de minorité».<br><br>- Toutefois, le statut dépend du résultat des élections et peut varier dans le temps. Ainsi, les minorités ne disposent pas des mêmes possibilités d'autonomie d'une années à l'autre. En fait, une collectivité locale peut perdre sont statut spécial si, lors des élections, les candidats de la minorité ne sont plus en majorité au sein du Conseil.<br><br>- Il importe de préciser toutefois, que la loi prévoit des mesures pour pallier à ce problème en accordant la possibilité de créer pour les minorités une autonomie personnelle applicable localement (par le biais de *Conseils minoritaires locaux*). |

| Types de solutions | Textes prévoyant la solution | Entités autonomes | Situations particulières où elles sont applicables | Étendues des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Autonomie «personnelle» à vocation plus générale applicable territorialement | *Constitution* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | Conseils minoritaires locaux et Porte-parole des minorités | - Un *Conseil minoritaire local* peut être formé de façon indirecte dans le cadre des élections communales générales. Si au moins 30% des membres d'une assemblée communale ont été élus en tant que candidats de la même minorité, ces membres peuvent former un conseil minoritaire local composé d'au moins trois membres.<br><br>- Un *Conseil minoritaire local* peut également être formé de façon directe dans le cadre d'élections pour les seules conseils minoritaires locaux. Les citoyens de la minorité peuvent alors élire un Conseil composé de 3 à 9 personnes selon la population concernée. | 1) Pouvoir consultatif<br><br>2) Autonomie administrative au niveau local principalement dans les domaines de la culture, de l'enseignement ou de l'audiovisuel, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et «toute question touchant à la situation de minorité».<br><br>- À noter que les compétences peuvent revêtir diverses formes: droit d'information, de consultation, de coopération, de propositions, de critiques, de gestion, de codécision, de *veto*, de décision exclusive.<br><br>3) Autonomie financière grâce à des contributions et subventions provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités nationales.* | - Le Conseil minoritaire local représente les seules personnes appartenant à la minorité concernée et exerce ses compétences sur le territoire local. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable localement et non d'une autonomie locale.<br><br>-Le *Conseil minoritaire local* bénéficie de compétences supplémentaires que le Conseil communal de sa localité ne possède pas en ce qui concerne principalement la culture et l'éducation et «toute question touchant à la situation de minorité».<br><br>- Cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État au niveau local dans divers secteurs et principalement dans le domaine de la culture et de l'éducation.<br><br>- Bien que les Conseils ne bénéficie pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certains arrêtés municipaux.<br><br>- Cette autonomie tient compte de la situation géographique des minorités et de leur petit nombre et permet de pallier aux imperfection de l'autonomie accordée aux *Conseils minoritaires communaux.* Cette autonomie constitue donc une deuxième avenue possible pour les minorités qui ne seraient pas présents en nombre suffisant sur un territoire donné pour obtenir un *Conseil minoritaire communal.* |

| Types de solutions | Textes prévoyant la solution | Entités autonomes | Situations particulières où elles sont applicables | Étendues des pouvoirs | Particularités |
|---|---|---|---|---|---|
| Autonomie «personnelle» à vocation plus générale sans restriction territoriale | *Constitution* et *Loi sur les minorités nationales et ethniques* | Conseils minoritaires nationaux | - Chaque *Conseil minoritaire national* est élu, au vote secret, par les électeurs-représentants de minorités concernées, c'est-à-dire par tout représentant d'un Conseil communal élu comme représentant de la minorité, par tout représentant d'un *Conseil minoritaire local* et par tout *Porte-parole de la minorité*. Les élections de ces Conseils constituent donc des élections à suffrage indirect. | 1) Pouvoir consultatif.<br><br>2) Autonomie administrative au niveau national principalement dans les domaines de la culture, de l'enseignement ou de l'audiovisuel, bien que d'autres domaines pourraient également être couverts, notamment le domaine scientifique et les questions qui touchent «aux intérêts de la minorité».<br><br>- À noter que les compétences peuvent revêtir diverses formes: droit d'information, de consultation, de coopération, de propositions, de critiques, de gestion, de codécision, de veto, de décision exclusive.<br><br>3) Autonomie financière grâce à des contributions et subventions provenant de diverses sources et notamment du *Fonds spécial pour les minorités nationales*. | -Chacun des *Conseils* représente les intérêts de la seule minorité concernée au niveau national. Il s'agit donc d'une autonomie personnelle applicable sans restriction territoriale.<br>- Cette autonomie permet aux minorités de participer activement à la vie de l'État dans divers secteurs (principalement la culture et l'éducation) et ce, au niveau national et non seulement au niveau local ou régional.<br>- Bien que ces *Conseils* ne bénéficient pas d'une véritable autonomie législative, ils ont tout de même la possibilité d'intervenir en matière législative par le biais de leur droit de *veto* sur certaines législations nationales.<br>- Dans le domaine de l'éducation, ces Conseils ont le droit: de maintenir des établissements d'enseignements secondaires et supérieurs de compétence nationale; de collaborer avec les organes d'États dans le contrôle professionnel de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur des minorités; et de collaborer avec les organes de l'État dans l'évaluation des besoins en matière d'enseignement des minorités et de l'organisation de l'enseignement. Au surplus, les intérêts des minorités en matière d'enseignement et de culture doivent être pris en compte lors de l'élaboration de la législation portant sur l'enseignement public et l'enseignement supérieur, lors de la définition de la structure et du contenu de l'éducation et de l'enseignement ainsi que dans le contrôle de ses activités. |

# - BIBLIOGRAPHIE -

# BIBLIOGRAPHIE

## A) OUVRAGES


AIKIO (P.) et SCHEININ (M.), *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Institute for Human Rights of the Abo Akademi University, Turko/Abo, 2000, 251 pages.

ARBOUR (J.-M.), *Droit international public*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais Inc., 4e édition, 2002, 840 pages.

AUDÉOUD (O.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe, Presses Universitaires de Nancy*, 1997, 220 pages.

AUMONT (P.), *Le français et les langues africaines au Sénégal*, Kartaa et ACCT, Paris, 1983, 380 pages.

BAKER (J.), *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 1994, 217 pages.

BASTARACHE (M.), *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 2e édition, 2004, 774 pages.

BAUER (O.), *La question des nationalités et la social-démocratie*, Paris/Montréal, Éditions EDI-Arcantère/Guérin littérature, 1987, tome 1 et 2, 594 pages.

BEAUDOIN (G.-A.), Le fédéralisme au Canada, Éditions Wilson & Lafleur, Collection Bleue, Montréal, 2000, 1076 pages.

BENOIT-ROHMER (F.), *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 183 pages.

BOKATOLA ( I.O.) L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1992, 308 pages.

BOUDREAU (A.), *L'Écologie des langues*, L'Harmattan, Paris, 2002, 326 pages.

BOUTROS-GHALI (B.), *Les conflits de frontières en Afrique (Étude et Document)*, Éditions techniques et économiques, Paris, 1972, 158 pages.

BRETON (R.), *Peuples et États: l'impossible Équation*, Éditions Flamarion, 1998, Paris, 128 page.

BROWN (M.E.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, MIT Press, Cambridge, Massachussetts, London, England, 1996, 653 pages.

BRUN (H.) et TREMBLAY (G.), *Droit constitutionnel*, Les éditions Yvon Blais Inc. Cowanswillw, 4e édition, 2002, 1480 pages.

CANET (R.) et DUCHASTEL (J.), *La Nation en débat: entre modernité et postmodernité*, Éditions Athéna, Chaire MDC, Montréal, 2003, 194 pages.

CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), *L'empire éclaté, la révolte des nations en URSS*, Paris, Flammarion, 2e Édition, 1978; postface de mars 1980 et postface de mars 1990, 400 pages.

CHALVIDAN (P.-H.), *Droit constitutionnel: institutions et régimes politiques,* Édition Nathan, 1996, 352 pages.

CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE, *Peuple ou populations; égalité, autonomie et autodétermination: les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones*, Veilleux impression à demande inc., Montréal, 1996, 192 pages.

CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages.
CHALIAND (G.), *Le malheur kurde*, Édition du Seuil, 1992, 212 pages.

COLAS (N.), *Textes constitutionnels soviétiques*, Collection Que sais-je?, PUF, 1987, 128 pages.

COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 3e édition, 1997, 799 pages.

COMMISSION MONDIALE DE LA CULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT, *Notre diversité créatrice*, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, UNESCO, Paris, 1995, 299 pages.

Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - Dialogue entre les cultures pour la paix, *ONG, Témoins de la diversité culturelle: du concept à la mise en oeuvre*, Document de l'UNESCO, CLT.2003/WS/15, 83 pages.

CRAWFORD (J.), The Creation of States in International Law, Clrendon Press, Oxford, 1979, 498 pages.

CRAWFORD (J.), *La pratique des États et le droit international relativement à la sécession unilatérale*, Rapport préparé pour le compte du Ministère de la Justice du Canada dans le cadre du renvoi sur la sécession du Québec, 19 février 1997, 30 pages,(original en anglais et traduit en version française), texte in site du Ministère de la Justice du Canada, http://canada.justice.gc.ca/fr./news/nr/1997/factum/craw.html.

CUTHBERTSON (I.M.) et LEIBOWITZ (J.), *Minorities : The New Europe's Old Issue*, Prague, Budapest, Warsaw, New-York, Atlanta, Institute for East-West Studies, 1993, 322 pages.

DAUBIER (J.), *Histoire de la révolution prolétarienne en Chine : 1965/1969*, édition Maspero, Paris, 1971.

DAVID-NEEL (A.), *Quarante siècle d'expansion chinoise*, La Palatine, 1964, 207 pages.

DE DECKKER (P.) et FABERON (J.-Y.), *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Colloque organisé à Nouméa du 3 au 5 juillet 2002, Éditions Bruylant, 2003, 536 pages.

DECAUX (E.) et PELLET (A.), *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages.

DE VARENNES (F.), *Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Roghts*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1996, 532 pages.

DIAMMOND (L.) et PLATTNER (M.), *Nationalism, Ethnic Conflicts and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 137 pages.

DUCHASTEL (J.), *Fédéralisme et mondialisation: l'avenir de la citoyenneté et de la démocratie*, Éditions Athéna, Chaire MCD, Montréal, 2003, 306 pages.

EISENMANN (L.), *Le compromis austro-hongrois de 1867, Étude sur le Dualisme*, Paris, Éditions Cijas, 1968, 683 pages.

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES ET INSTITUT DE RECHERCHES JURIDIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES DE STRASBOURG, *Les Droits de l'homme, Droits collectifs ou droits individuel*, Actes du Colloque de Strasbourg, de 1979, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherche juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, tome XXXII, Paris, 1980, 220 pages.

FENET (A) et HUY THUAN (C.), *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, PUF, 1994, 199 pages.

FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACHT (T.), *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, 462 pages.

GIORDAN (H), *Les minorités en Europe : Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, 685 pages.

GIROUX (M.-H.), *La protection des minorités en droit international: Hongrie et Roumanie, une étude de cas*, Éditions Thémis, Montréal, 2001, 251 pages.

GRAMMOND (S.), *Aménager la coexistence: Les peuples autochtones et le droit canadien*, Éditions Yvon Blais et Éditions Bruylant, Collection «Droits, territoires, Cultures», 2003, 470 pages.
HANNUM (H.), *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights*, Université of Pennsylvania Press, Revised Edition, Philadelphia, 1996, 534 pages.

GRANT (J.-P.), *Independance and Devolution, the Legal Implications for Scotland*, W.Green, Edimburgh, 1976, 233 pages.

HANNUM (H.), *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 779 pages.

HEBERER (T.), *China and it's national minorities: autonomy or assimilation*, M. E. Sharpe, Armonk, New-York, 1989, 165 pages.

KAPUSCINSKI (R.), *Ébène - Aventures africaines*, Édition Feux-croisés/Plo, St-Amand-Montrond, 2001, 333 pages.

KOCH-MIRAMOND (L.), CABESTAN (J.-P.), AUBIN (F.) et CHEVRIER (Y.), *La Chine et les droits de l'homme*, L'Harmattan, Paris, 1991, 270 pages.

KOHEN (M. G.), *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Publication de l'Institut universitaire de Hautes études internationales, Paris, PUF, 1997, 579 pages.

KYMLICKA (W.), *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989, 280 pages.

KYMLICKA (W.), *Multicultural Citizenship : a Liberal Theorie of Minority Rights*, Clarendon Press, New-York, Toronto, Oxford, 1995, 280 pages, traduit par SAVIDAN (P.), *La Citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Éditions Boréal, 2001, 357 pages.

KYMLICKA (W.), *Politics in the Vernacular : Nationalisme, Multiculturalisme and Citizenship*, Oxford University Press, 2000, 383 pages.

KYMLICKA (W.), *The Rights of Minority Culture*, Oxford University Press, Oxford, New-York, 1995, 387 pages.

KYMLICKA (W.) et MESURE (S.), *Les identités culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 422 pages

KYMLICKA (W.) et PATTEN (A.), « Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », *in* W. KYMLICKA et A. PATTEN, *Languages Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, 349 pages.

LAFRANCE (G.), *Éthique et droits fondamentaux*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, Paris, Londre, 322 pages.

LAJOIE (A.), *Quand les minorités font la loi*, Presses universitaires de France, Paris, 2002, 217 pages.

LALONDE (S.), *Determining Boundaries in a Conflicted World : The Role of Uti Possidetis*, McGill – Queen's University Press, Montreal, Toronto, 2002, 347 pages.

LAPIDOTH (R.), *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institutes of Peace Press, Washington, D.C., 1996, 298 pages.

LAUVAUX (P.), *Les grandes démocraties contemporaines,* 2e édition,Presses Universitaires de France, Paris, 1998, 907 pages, p. 100 à 118.

LECLERC (J.), L'aménagement linguistique dans le monde, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca, ; les textes portant sur:

- Index des politiques linguistiques: politique d'assimilation
- Index des politiques linguistiques: politique de non-intervention
- Allemagne et Land de Saxes
- Archipel d'Äland
- Argentine
- Belgique
- Bolivie
- Brésil
- Burkina-Faso
- Cambodge
- Chine
- Communauté d'États Serbie et Monténégro
- Congo-Brazzaville
- Côte d'Ivoire
- Croatie
- Estonie

- États-Unis, Texas, Arizona et Californie
- Ex-République de Macédoine
- Fidji
- Finlande
- Gabon
- Ghana
- Guadeloupe
- Guam
- Grèce
- Groënland
- Hongrie
- Île de la Réunion
- Île Maurice
- Îles Comores
- Îles Faroes
- Inde
-Indonésie
- Irlande
- Italie et Frioul-Venetie-Julienne
- Irak
- Japon
- Lituanie
- Luxembourg
- Malte
- Martinique
- Mayotte
- Mexique
- Myanmar
- Nicaragua
- Norvège
- Pakistan
- Pérou
- Portugal
- République slovaque
- Royaume-Uni
- Roumanie
-Russie
- Sénégal
- Seychelles
- Singapour
- Slovaquie
- Suisse
- Ukraine
- Venezuela

LESAGE (M.), *Constitution de l'Europe centrale, orientale et balte,* Documentation française, Paris, 1995, 410 pages.

LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État,* Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages.

LEVRAT (N.), CORTEN (O.), DELCOURT (B.) et KLEIN (P.), *Démembrement d'États et délimitations territoriales: l'uti possidetis en question (s)*, Éditions Bruylant (Collection de droit international no.41), Bruxelles, 1999, 455 pages.

LIEBICH (A.) et RESZLER (A.), *L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages.

MAIRET (G.) , *Du contrat social ou Principes du droit politique et autres écrits autour du Contat social / Jean- Jacques Rousseau*, Librairie générale française, Paris, 1996, 224 pages.

MANDELSTAM (A.), *La protection des minorités*, Paris, Académie de droit international, Librairie Hachette, 1925, p. 3-16

MÉLANGES EN HOMMAGE À ALEXANDRE KISS, *Les hommes et l'environnement,* Paris, Editions Frison-Roche, 1998, 691 pages.

MÉLANGES OFFERTS À JACQUES VELU, *Présence du droit public et des droits de l'homme,* Éditions Bruylant, Collection de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1992, 1931 pages en trois tomes.

MÉLANGES OFFERTS À PAUL REUTER, *Le droit international : unité et diversité*, Paris, Éditions Pedone, 1981, 584 pages.

MELKEVIK (B.), *Réflexion sur la philosophie du droit, Les* Presses de l'Université Laval, Éditions L'Harmattan, Ste-Foy, 2000, 214 pages.

MICHEL (B.), *Nations et nationalismes en Europe centrale, XIXe et XXe siècle*, Éditions Aubier, Paris, 1995, 321 pages.

MITCHELL (T.G.), *Native vs settler: ethnic conflict in Israël/Palestine, Northern Ireland and South Africa*, Greenwood Press, 2000, 243 pages.

MORIN (M.), *L'usurpation de la souveraineté autochtone: Le cas des peuples de la Nouvelle-France et des colonies anglaises de l'Amérique du Nord*, Montréal, Éditions Boréal, 1997, 336 pages.

PACKER (J.) et MYNNTTI (K.), *The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe*, Abo, Institute for human Rights / Akademi University, 1993, 260 pages.

PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Éditions Armand Colin, 22$^{e}$ édition, mise à jour au 1$^{er}$ août 2003, Bordeaux, 667 pages.

PENTIKÄINEN (M.) et AIKIO-PUOSKARI (U.), *The language Rights of the Indigenous Saami in Finland: Under Domestic and International Law,* Editions of University of Lapland, Rovaniemi, 2001.

PERELMAN (C.), *Ethique et droit,* Editions de l'université de Bruxelles, 1990, 825 pages.

PETERS (G.) et SAVOIE (D.), *La gouvernance au XXe siècle: revitaliser la fonction publique: Ottawa/Québec*, Centre Canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, 2001, 328 pages.

PIERRÉ-CAPS (S.), POUMARÈDE (J.) et ROULAND (N.), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, 581 pages.

PIERRÉ-CAPS (S.), *La Multination, l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Jacob, 1995, 337 pages.

POULIN (R.), *La politique des nationalités de la République populaire de Chine de Mao Zedong à Hua Guofeng*, Conseil de la Langue française, Québec, 1984, 210 pages.

PRÉMONT (D.), STENERSEN (C.) et OSEREDEZUKI (I.), *Droits intangibles et États d'exception*, Édition Bruylant, Bruxelles, 1996, 644 pages.

PUPIER (P.) et WOEHRLING (J.) *Langue et Droit,* Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistiques comparé, Éditions Wilson & Lafleur, 1989, 641 pages.

QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international Public*, Paris, LGDJ, 5e édition, 1994, 1317 pages.

RAWLS (J.) , *A theorie of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, traduit par AUDARD (C.), *Théorie de la Justice*, Paris, Editions du Seuil, 1987, 666 pages.

RAWLS (J.), *Political Liberalism*, New-York, Colombia University Press, 1993, 401 pages.

RAZ (J.), *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1986, 435 pages.

*SANGUIN (A.-L.), Les minorités ethniques en Europe*, Paris, Editions l'Harmattan, 1993, 369 pages.

SCHNEIDERMAN (D.), *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, Cowanswille, 1991, 547 pages.

SCHULTE-TENCKHOFF (I.) , *Altérité et Droit: contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2002, 416 pages.

SEYMOUR (M.), *États-nations, multinations et organisations supra-nationales*, dans le cadre du Colloque du Treizième entretien de Jacques-Cartier, Liber, Montréal, 2002, 499 pages.
SEYMOUR (M.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Editions Liber, Montréal, 1999, 508 pages.

SHAW (S), *History of the Ottoman empire and Modern Turkey*, Cambridge, University Press, 1988, 466 pages.

SKUTNABB-KANGAS (T.) et PHILLIPSON (R.), *Linguistic Human Rights, Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin, New-York, 1995, 478 pages

SMITH (D.), *Atlas des guerres et des conflits dans le monde*, Éditions Autrement-Collection Atlas/Monde Le mémorial de Caën, Paris, 2003, 128 pages.

STÉNOU (K.) et DE BERNARD (F.), *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle: commentaires et propositions*, Éditions UNESCO, Série Diversité culturelle no. 2, 2001, 158 pages.

TAYLOR (C.), *Philosophy and the Human Science*, Cambridge University Press, New-York, 1985, 340 pages.

TAYLOR (C.), *Multiculturalisme, Différence et démocratie*, traduit de l'américain par D.-A. Canal, Edtion Flammarion, 1997, 144 pages.

THUAN (C.H.) et FENET (A.), *Mutations internationales et évolution des normes*, P.U.F., Amiens, 1994, 199 pages.

VELU (J.) et ERGEC (R.), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, 1185 pages.

WATTS (R.L.), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental relations, Kingston, 1996, 130 pages.

YACOUB (J.), *Les minorités. Quelle protection ?*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 388 pages.

YACOUB (J.), *Les minorités dans le monde: faits et analyse*, Édition Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 923 pages.

## B) ARTICLES DE DOCTRINE

ABOU (S.), « Fondements des politiques linguistiques », *in Langue et Droit,* Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistiques comparé, sous la direction de P.PUPIER et J. WOEHRLING , Éditions Wilson & Lafleur, 1989, 641 pages, p.21-34.

ALBERT (S.), « Le droit international et le statut d'autonomie du Kosovo », Actualité et Droit International, novembre 1999 (http://www.ridi.org/adi), 8 pages.

ARDANT (P.), «Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?», *AIJC*, 1991, pp.43-54.

AUDÉOUD (O.), «Ex-Yougoslavie, la paix, enjeu d'une partie d'échecs inachevée», *in* AUDÉOUD (o.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp. 67-74.

BARBONNET (D.), «Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé (Problèmes juridiques choisis)" RCADI (1976) vol.V, tome 153, pp. 9-166.

BEN ACHOUR (Y.), «Souveraineté étatique et protection internationale des minorités», *RCADI*, 1993, tome 245, pp.321-464.

BENOIT-ROHMER (F.), «La Cour européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales», *RTDH*, 2002, 562-586.

BHATTACHARYYA (H.), «Fédéralisme indien et autodétermination tribale», *Fédérations*, vol.3, no.3, août 2003, pp.11-12.

BILDER (R.B.), «Can Minorities Treaties Work?», *IYHR*, 1991, pp.71-92.

BIRÓ (G.), «Autodétermination, liberté individuelle, liberté nationale», *in LIEBICH (A) et RESZLER (A), L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, pp. 169-174.

BLED (J.-P.), «L'Autriche-Hongrie : un modèle de pluralisme national ?», *in LIEBICH (A) et RESZLER (A), L'europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, pp. 25-35.

BODEAU (p.), «Naissance d'une minorité: les russes dans les États baltes», *in* DECAUX (E.) et PELLET (A.), *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, pp. 207-233.

BOKATOLA (I.O.), «La déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques», *RGDIP*, 1993, pp.745-765.

BONI (T.), «Place et rôle de la diversité culturelle dans les déséquilibre Nord-Sud, *in* STÉNOU (K.) et DE BERNARD (F.), *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle: commentaires et propositions*, Éditions UNESCO, Série Diversité culturelle no. 2, 2001, 158 pages, pp.61-66.

BONIN (P.-Y.), «Libéralisme et nationalisme: où tracer la ligne ?», *Revue canadienne de science politique*, 1997, vol. 30, pp.235-256.

BOUSTANY (K.), «Minorités et organisations institutionnelles au Liban: architecture de l'État et dispositifs juridiques», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 389-411.

BROMLEY (Y. V.), «Ethnos and Nation», *CRSN*, 1990, vol, xvii, no. 1-2., p.235-240.

CARMEN (D.) Et JAMES (P.), «Escalation of Ethnic Conflict», *International Politics*, 1998, vol.35, no.1, pp.65-82.

CARPENTIER (C.), La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quel devoir d'ingérence?, *Études internationales*, Mars 1992, vol.23, no.1, pp.279-317.
CHANDRAHASAN (N.), «Minorities, Autonomy and the Intervention of Third States : A droit de regard», *IYHR*, 1994, pp.129-145.

CHARBONNEAU (C.), «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes: un droit collectif à la démocratie», *Revue québécoise de droit international*, 1995-96, pp.111-130.

CHERIOT (J.-Y.), « L'État pluriculturel : approche introductive de droit constitutionnel », *in* DE DECKKER (P.) et FABERON (J.-Y.), *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Éditions Bruylant, 2003, 536 pages, p. 23-40.

CHOLEWINSKI (R.), «State Duty Towards Ethnic minorities : Positive or Negative», *HRQ*, 1988, pp. 344-371.

CLECH LÂM (M.), «La portée juridique de l'autodétermination», *in* Centre international des droits de la personnes et du développement démocratique, *Peuples ou populations: égalité, autonomie et autodétermination: les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones*, Libertas, Montréal, 1996, 192 pages, pp. 73-130.

CONSTANT (F.), « La citoyenneté entre égalité et identité », *in P. DE DECKKER et J.-Y. FABERON, L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Colloque organisé à Nouméa du 3 au 5 juillet 2002, Éditions Bruylant, 2003, 536 pages, pp. 55-70.

CRAGG (W.), « Moral Theory and Individual and Collective Rights », *in* G.LAFRANCE, *Éthique et droits fondamentaux*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, Paris, Londres, 322 pages, p. 250-263.

CZAPLINSKI (W.), «Réactions relatives à la deuxième partie», *in* DECAUX (E.) et PELLET (A.), *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, pp.235-244.

DAES (E.I.), «The United Nations Declaration on Minority Rights : Necessary, Urgent and Overdue», *IGY*, 1995, no.9, pp. 85-95.

DAFF (M.), «L'aménagement linguistique et la didactique de la coexistence du français et des langues nationales au Sénégal», *DiversCité Langues*, 1998, vol. III, texte intégral in http://www.uquebec.ca/diverscité.

DARBON (D.), «Unity in our diversity: la protection des minorités occultées en Afrique du Sud, *in*

DESCHÊNES (J.), « Le rôle de la Sous-Commission sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités », *RQDI*, 1985, p.215-229.

DIMITRIJEVIC (V.), «The Fate of Non-members of Dominant Nations in Post-Communist European Countries», *in* E. Decaux et A. Pellet, *op.cit.*, note 215, p.139-192.

LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 429-271.

DE BRUYCKER (P.), et al., «mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale, *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 189-230.

DECAUX (E.), «Le contrôle international», *in DECAUX (E) et PELLET (A), Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Paris, Montchrestien, 1996, 330 pages, pp. 115-137.

DECAUX (E.), «Le *Jus Cogens,* faiblesse d'une idée-force?», *L'Observateur des Nations Unies*, no.3, 1997, pp. 13-20.

DESCHÊNES (J), «Le rôle de la Sous-Commission sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités», *RQDI*, 1985, pp.215-229.

DEVETAK (S.), «Le statut juridique des minorités ethniques dans les États successeurs de la Yougoslavie» *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 151-186.

DE WITTE (B.), «Minorités nationales : reconnaissance et protection», *AIJC* , 1991, no.57, pp. 113-127.

DOMESTICI-MET (M.-J.), « Minorités et migrations », *L'Observateur des Nations Unies*, No. 3, Automne - Hiver 1997, pp. 105-116.

DONDERS (Y.-M.), « Towards a Right to Cultural Identity ? », *Intersentia, School of human Rights Research Series*, Volume 15, Antwerpen, Oxford, New-York, 2002, 404 pages,

DRAÏE (R.), «Nationalismes post-totalitaires et auto-détermination: dialectique de la liberté et de la responsabilité dans les relations internationales» *in* THUAN (C.H.), et FENET (A.), *Mutation internationales et évolutions des normes*, PUF, Amiens, 1994, 199 pages, pp. 29-66.

DUGARD (J.), «International Law and the South Africain Constitution», *Journal Européen de droit international*, 1997, pp. 77-92.

DUPLESSIS (I.), « Les fondements philosophiques et juridiques d'une Communauté internationale », *in Le Parti de l'humanité* sur le site [*http :www.unites.uqam.ca/philo/UNESCO/isabelle_duplessis.htm.]*

DURANDIN (C.), «Roumanie/Hongrie: Peut-il y avoir réconciliation?», *Politique étrangère*, 1996, pp. 385-395.

EIDE (A.), «L'ethnonationalisme et le problème des minorités : la nécessité de réformes institutionnelles», *in La réforme des institutions internationales de protection des droits de l'Homme, Premier Colloque International sur les droits de l'Homme*, la Laguna, Ténérife, 1er au 4 novembre 1992, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1993, 453 pages, pp. 103-140.

FENET (A.), «La Communauté européenne et la protection des minorités», *in Ordres juridiques et espaces marchands / The Legal Order and The Realm of Commerce*, Actes des Colloques Ottawa /Nantes, Édition Wilson & Lafleur, Collection Bleue, 1998, 349 pages, pp. 62-63.
FENET (A), «Mutations internationales et protection des minorités», *in* THUAN (C.H) et FENET (A.), *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, PUF, 1994, 199 pages, pp. 49-66.

FENET (A.) et CASANOVE (E.), «Maintien ou assimilation des traditions juridiques et droits des minorités; L'apart de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», *in Ordres juridiques et espaces marchands / The Legal Order and The Realm of Commerce*, Actes des Colloques Ottawa /Nantes, Édition Wilson & Lafleur, Collection Bleue, 1998, 349 pages, pp. 37-55.

FONTAINE (Y.), «Les institutions fédérales du Canada et les groupes minoritaires» *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, 499-522.

FOUCHER (P.), «La situation des minorités linguistiques dans les provinces canadiennes», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, 523-560.

FOUCHER (P.), « Le droit et les langues en contact : Du droit linguistique aux droits des minorités linguistiques », *in* BOUDREAU (A.), *L'Écologie des langues*, L'Harmattan, Paris, 2002, 326 pages, p. 43-68, plus particulièrement aux pages 45 à 50.

FRANK (T.M.), «Tribe, Nation, World: Self-Identification in the evolving International System», Ethnics & International Affairs, 1997, vol. II, pp. 150-169.

FREEMAN (M.), «Democracy and Dynamite: The Peoples' Right to Self-Determination», *Political Studies*, 1996, vol.44, pp. 746-761.

GARDE (P.), «L'ambiguïté de l'État yougoslave», *in* AUDÉOUD (o.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp. 63-66.

GEROE (R.) et GUMP (T.K.), «Hungary and a New Paradigm for the Protection of Ethnic Minorities in Central and Eastern Europe», *CJTL*, 1995, pp.673-705.

GHEBALI (V.Y.), «La CSCE et la question des minorités nationales», *in* LIEBICH (A.) et RESZLER (A.), *L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, pp.51-72.

GIORDAN (H.), «Droit des minorités, droits linguistiques, Droits de l'Homme» *in* GIORDAN (H), *Les minorités en Europe : Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, 685 pages, pp.9-39.

GIORDAN (H.), « Plaidoyer pour la notion de minorité » *in* SEYMOUR (M.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Editions Liber, Montréal, 1999, 508 pages, p. 67-87.

GJIDARA (M.), «Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens de minorités», *AFDI*, 1991, pp.339-386.

GJIDARA (M.), «Radioscopie d'un échec: la Yougoslavie» , *in* AUDÉOUD (o.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp. 75-81.

GREEN (L.), « Internal Minorities and their Rights », *in* BAKER (J.), *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 1994, 217 pages, p.101-117.

GYURCSÍK (I.), «New Legal Ramifications of the Question of National Minorities», *in CUTHBERSON (I.M) et LEIBOWITZ (J), Minorities : The New Europe's Old Issue*, Prague, Budapest, Warsaw, New-York, Atlanta, Institute for East-West Studies, 1993, 322 pages, pp.19-50.

HAILBRONNER (K), «The Legal Status of Population Groups in a Multinational State Under Public International Law», *IYHR*, 1991, pp. 127-254.

HANNUM (H.) et LILLICH (R.), «The Concept of Autonomy in International Law», *AJIL*, octobre 1980, vol 74, no.4, pp. 858-899.

HARTNEY (M.), « Some Confusions Concerning Collective Rights », *in* KYMLICKA (W.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford university Press, 1995, 387 pages, p.202-227.

HELANDER (E.), «Les sami de Norvège», *Encyclopédie de l'Agora*, in http://agora.qc.ca.

HELGESEN (J.), «The protection of minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) : A note on the Helsinki Document 1993», *in PACKER (J.) et MYNNTTI (K.), «The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe*, Abo, Institute for human Rights / Akademi University, 1993, 260 pages, pp.15-22.

HERAUD (G.), «Autodétermination et minorités par la faute des hommes : contribution à la réunification des populations transfrontalières», *in SANGUIN (A.-L.), Les minorités ethniques en Europe*, Paris, Editions l'Harmattan, 1993, 369 pages, pp. 21 et 22.

HÉRAUD (G.), «Nationalismes comblés et nationalismes frustrés : pour un traitement équitable de toutes les nations», *in LIEBICH (A) et RESZLER (A), L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, pp. 187-194.

HERCZEGH (G.), «Droits individuels et droits collectifs (mythes et réalités)», *in Les hommes et l'environnement, Mélanges en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frison-Roche, 1998, 691 pages, pp. 171-187.

HERCZEGH (G), «Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités», *AFDI*, 1996, pp. 255-272.

HERNANDEZ-CHAVEZ (E.), « Language Policy in the United States; A History of Cultural Genocide », *in* SKUTNABB-KANGAS (T.) et PHILLIPSON (R.), *Linguistic Human Rights, Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin, New-York, 1995, 478 pages, p. 141-158.

HORN (F.), «Minorités et organisation institutionnelle dans les Pays Nordiques», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp.333-358.

HUMEAU (J.-B.), «Les tsiganes: qui sont-ils ?», *in SANGUIN (A.-L.), Les minorités ethniques en Europe*, Paris, Editions l'Harmattan, 1993, 369 pages, pp. 331-338.

IJGYARTO (I.), «Codification of Minority Rights», *in* CUTHBERTSON (I.M.) et LEIBOWITZ (J.), *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Prague, Budapest Warsaw, New-York, Atlanta, Institute for East-West Studies, 1993, 322 pages, pp.273-284.

KARADY (V.), «Problèmes ethniques et communautés particularistes sous le socialisme réel: Juifs, allemands et Tsiganes en Hongrie depuis 1945", *in* LIEBICH (A.) et RESZLER (A.), *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne?*, Paris, PUF, 1993, 217 pages, pp. 145-165.

KARAGIANNIS (S.), «La protection des langues minoritaires au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques», *RTDH*, 1994, p. 195-222.

KARKOSZKA (A.), «A call for Confidence-Building Measures for Minorities in Easterne Europe», in CUTHBERTSON (I.M.) et LEIBOWITZ (J.), *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Prague, Budapest, Warsaw, New-York, Atlanta, Institute for East-West Studies, 1993, 322 pages, pp.209-225.

KARMIS (D) et GAGNON (A.-G.), «Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire», *Revue Canadienne de sciences politiques*, 1996, pp.435-468.

KHERAD (R.), «La reconnaissance internationale des États Baltes, 1992, *RGDIP*, pp. 843-872.

KINGBURRY (B.), «Indigenous Peoples In International Law : A Constructivist Approach to the Asian Controversy», *American Journal of International Law,* 1998, vol. 92, pp. 414-457.

KLEBES (H.), «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, *RTDH*, 1997, pp.205-227.

KORHECZ (T.), «Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives - Reflexions on Legal Solutions in Hungary and Slovenie», p.164-179.

KOUBI (G.), «Penser les minorités en droit», *in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACHT (T.), *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, 462 pages, pp. 251-297.

KOUBI (G.), «La République française face aux minorités: silence et réticence», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 253-296.

KOVÁCS (P.), «Bilatéralisme et régionalisme dans la protection des minorités: Le Traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection des minorités», *REC*, tome V, no.1, janvier-juin 1997, pp. 75-93.

KOVÁCS (P.), «La Hongrie et le phénomène de l'émergence des minorités, *in* AUDÉOUD (O.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp.127-150.

KOVÁCS (P), «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, pp.411-418.

KOVÁCS (P.), «L'émergence des différentes formes d'autonomie dans la protection des minorités dans certains pays de l'Europe centrale et orientale», *in* DECAUX (E.) et PELLET (A.), *Nationalités, minorités et succession d'États en Europe de l'Est,* Paris Montchrestien, 1996, 330 pages, pp. 163-187.

KOVÁCS (P.), «Le rôle de la jurisprudence et de la soft law dans l'élaboration des instruments de protection des minorités au Conseil de l'Europe (note sur certaines tendances de la codification de la protection des minorités au Conseil de l'Europe)», *in Les hommes et l'environnement, Mélange en hommage à Alexandre Kiss,* Paris, Éditions Frison-Roche, 1998, 691 pages, pp.189-206.

KULCSÁR (K.), «La Convention européenne des droits de l'Homme et les droits culturels», dans le cadre du 8e Colloque international sur la CEDH, *Ann.CEDH*, 1995, pp.77-89.

KYMLICKA (W.), «Le nouveau débat sur les droits des minorités», *in* I. SCHULTE-TENCKHOFF , *Altérité et Droit: contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2002, 416 pages, pp. 91-116.

KYMLICKA (W.), « Les droits des minorités et le multiculturalisme : l'évolution du débat anglo-américain », *in* KYMLICKA (W.) et MESURE (S.), *Les identités culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 422 pages, p. 141-169.

KYMLICKA (W.) et PATTEN (A.), « Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », *in* KYMLICKA (W.) et PATTEN (A.), *Languages Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, 349 pages, p.1-51.

LALAYE (O.M.), «Groupes minoritaires et organisation institutionnelle au Nigéria», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp.463-495.

LAPIDOTH (R.), «Some Reflections on Autonomy», *in Mélanges offerts à Paul Reuter : Le droit international : unité et diversité*, Paris, Éditions Pedone, 1981, 584 pages, pp. 379-389.

LERNER (N.) , « Minorities vs Tyranny », *Israël Yearbook of Human Rights*, 1996, p.75-85.

LEVRAT (N.), «La protection des minorités dans les systèmes fédéraux», *RTDH*, 1997, pp. 229-271.

LEVRAT (N.), «Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et organisation de l'État,* Quatrième colloque international du centre international de la common law en français, Éditions Bruylant, 1998, 678 pages, pp.3-90.

LIÉGEOIS (J.-P.), «Les Tsiganes : situation d'une minorité non territoriale», *in GIORDAN (H), Les minorités en Europe : Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, 685 pages, pp. 419-443.

MAILA (J.), «Le pluralisme, comme réponse politique à la diversité culturelle», *in* Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - Dialogue entre les cultures pour la paix, *ONG, Témoins de la diversité culturelle: du concept à la mise en oeuvre*, Document de l'UNESCO, CLT.2003/WS/15, 83 pages, pp. 14-20.

MARANTX (B.D.), «Questions touchant les peuples autochtones dans les instances internationales», in CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE, *Peuple ou populations; égalité, autonomie et autodétermination: les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones*, Veilleux impression à demande inc., Montréal, 1996, 192 pages, pp.9-25.

MARTENS (P.), « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité », *in Mélanges offerts à Jacques Velu, Présence du droit public et des droits de l'homme,* Éditions Bruylant, Collection de la Faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1992, 1931 pages en trois tomes.

MASSOUMOU (O.), «Des usages linguistiques en République du Congo», *Cahier du RIFAL*, Agence de la Francophonie et Communauté francophone de Belgique, décembre 2001, pp.73-78.

MAY (S.), « Misconceiving Minority Language Rights : Implications for Liberal Political Theory », *in* KYMLICKA (W.) et PATTEN (A.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, 349 pages, p. 123-152.

MCDONALD (M.), « Questions about collective rights », *in* SCHNEIDERMAN (D.), *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, Cowanswille, 1991, 547 pages, p. 3-35.

MCDONALD (M.), « 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, pp. 230-263.

MILACIC (S.), L'ex-Yougoslavie: radioscopie d'un échec analytique», *in* AUDÉOUD (o.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp. 83-93.

MORIN (M.), «La situation des peuples autochtones en droit international et canadien: une vue d'ensemble», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 631-662.

MOUTON (J.-D.), «Crise et internationalisation de l'État: une place pour l'État multinational?», in AUDÉOUD (O.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe, Presses Universitaires de Nancy*, 1997, 220 pages, pp. 9-18.

MYNTTI (K), «The Nordic Sami Parliaments», *in* AIKO (P.), et SCHEININ (M.), *Operationalizing the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Institute for Human Rights of the Abo Akademi University, Turko/Abo, 2000, pp. 203-221.

NAFZIGER (J.), «Self-Determination and Humanitarian Intervention in a Community of Power», *Denver Journal of International Law and Policy*, 1991-1992, pp.9-39

NAHUM (F.), «Ethiopia: Constitution for a Nation of Nations», *The Review of International Comission of Jurists,* Juin 1998, n. 60, pp.91-101.

NOOTENS (G.), « Vers une théorie libérale de l'identité », *in* SEYMOUR (M.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Editions Liber, Montréal, 1999, 508 pages, p. 389-417.

NZOYANKEU (J.M.), «Questions minoritaires et théorie de l'État multinational en Afrique», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp.415-428.

PACKER (J.), «Les Nations Unies et la protection des minorités pendant les États d'urgence: Les droits intanglibles des minorités», *in* PRÉMONT (D.), STENERSEN (C.) et OSEREDEZUK (I.), *Droits intangibles et États d'exception*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 477-499.

PATTEN (A.), « Who should Have Official Languages Rights ? » allocution dans le cadre du Colloque intitulé « Langues, constitutionnalisme et minorités » tenu à l'Université d'Ottawa les 12 et 13 novembre 2004 (*Actes du Colloque à être publiés*)

PEJIC (J.), «Minority Rights in International Law», *HRQ*, 1997, pp.666-685.

PELLET (A.), «L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour l paix en Yougoslavie», (1992) 38 AFDI, pp. 220-238.

PELLET (A.), «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», (1992) 38 AFDI, pp. 329-348.

PETERI (Z.), «Constitution-Making in Hungary», *Acta Juridica Hungarica*, 1994, 36, no.3-4, pp. 149-161.

PETERS (G.), «Mondialisation, institutions et gouvernance» *in* PETERS (G.) et SAVOIE (D.), *La gouvernance au XXe siècle: revitaliser la fonction publique: Ottawa/Québec*, Centre Canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, 2001, 328 pages, pp.19-39.

PIERRÉ-CAPS (S.), «L'autodétermination : d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État», *in* AUDÉOUD (O), MOUTON (J.D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *l'État multinational et l'Europe* Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp. 19-51.

PIERRÉ-CAPS (S.), «Le principe de l'autonomie personnelle et l'aménagement constitutionnel du pluralisme national : l'exemple hongrois», *RDPSPFE*, 1994, pp.401-428.

PIERRÉ-CAPS (S.), «Minorités et États en Europe de l'Est», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp.93-129.

POGANY (I.), «Constitutional reform in central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy», *ICLQ*, 1993, no.42, pp.333-355.

POGANY (I.), «Human Rights in Hungary», *ICLQ*, 1992, no.41, pp. 676-682.

POGGESHI (G.), «Les solutions institutionnelles pour la protection des minorités linguistiques en Italie», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp. 297-331.

POOLE (R.), « Autonomie grouvernementale et peuples autochtones : libération nationale ou citoyenne ? », *in* SEYMOUR (M.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Editions Liber, Montréal, 1999, 508 pages, p. 355-378.

POULTER (S.), «The Rights of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities», *European Human Rights Law Review*, 1997, no.3, pp. 254-264.

RAMAGA (P.V.), «the Bases of Minority Identity», *HRQ*, 1992, vol.14, pp.409-428.

RAVIOT (J.-R.), «Fédéralisme et gouvernement régional en Russie», *Politique étrangère*, 1996, vol 61, pp.803-812.

RÉAUME (D.G.), « Justice Between Cultures : Autonomy and the Protection of Cultural Affiliation », *University of British Columbia Law Review*, 1995, 116-141, p. 129-130.

RHÉAUME (D.G.) , « The Constitutional Protection of Language : Survival or Security ? », *in* SCHNEIDERMAN (D.), *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, Cowanswille, 1991, 547 pages.

RIGAUX (F.), «Mission impossible: la définition de minorité», *RTDH*, 1997, pp. 155-175.

RIVERO (J.), « Les droits de l'homme : Droits individuels ou droits collectifs ? », *in Les Droits de l'homme, Droits collectifs ou droits individuel*, Actes du Colloque de Strasbourg, de 1979, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, tome XXXII, Paris, 1980, 220 pages, pp. 17-25.

ROSENFELD (M.), «Can Human rights bridge the gap between universalism and cultural relativism ? A Pluralist assesment based on the rights of minorities», *Columbia Human Rights Law Review*, 1999, pp.249-284.

ROTH (F.), «Les racines historiques de la crise yougoslave», *in* AUDÉOUD (o.), MOUTON (J.-D.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *L'État multinational et l'Europe*, Presses Universitaires de Nancy, 1997, 220 pages, pp.55-62.

ROULAND (N.), «Le droit des minorités et des peuples autochtones : un droit en formation ?», *L'Observateur des Nations Unies*, no.3, Automne - Hiver 1997, pp. 1-12.

ROULAND (N.), « Note d'anthropologie juridique: l'inscription juridique des identités, *RTD civ (2)*, avril-juin 1994, 287-320.

ROY (I.), «Diversité et développement de mesures culturels et inter-culturels», allocution dans le cadre de la Neuvième Conférence internationale sur le droit et la langue, *Droit, langue et diversité linguistique*, de l'Académie internationale de droits linguistiques tenue à Beijing, en Chine, du 15 au 18 septembre 2004 (*actes à être publiés*).

SALADIN (C.), «Self-determination, Minority Rights and Constitutional accomodation : The Example of the Czech and Slovak Federal Republic», *MJIL*, 1991, no. 13, pp.172-217.

SANDERS (D.), « Collective Rights », *Human Rights Quarterly*, 1991, vol.13, pp.368-386.

SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), «Les minorités en droits internationales» *in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACHT (T.), *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, 462 pages, pp.15-81.

SELASSIE (B.H.), «Self-Determination in principle and practrice: The Ethiopian-Eritrean expérience», *Columbia Human Rights Law Review*, 1997, pp. 91-142.

SEYMOUR (M.), « La Multination peut-elle admettre les droits collectifs des peuples ? », *in* SEYMOUR (M.), *États-nations, multinations et organisations supra-nationales*, dans le cadre du Colloque du Treizième entretien de Jacques-Cartier, Liber, Montréal, 2002, 499 pages, pp. 131-152.

SEYMOUR (M.), « L'individualisme moral contre les droits collectifs des peuples », *in* M. SEYMOUR, *États-nations, multinations et organisations supra-nationales*, dans le cadre du Colloque du Treizième entretien de Jacques-Cartier, Liber, Montréal, 2002, 499 pages, pp. 131-152.

SEYMOUR (M.), « Rawls et le droit des peuples », *Philosophiques* 26/1, Printemps 1999, 1-27.

SINJELA (M.), «The Process of democratization in South Africa and the protection of Human Rights under the new South African Constitution», *Annuaire Africain de droit international*, 1995, pp.175-190.

SINJELA (M.), «Constitutionalism in Africa: Emerging Trends», *The Review of International Commission of Jurists*, juin 1998, no.60, pp.23-28.

SOREL (J.M.) et MEHDI (R.), «*L'Uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique: essai de réactualisation», *AFDI*, 1994, vol XL, pp. 11-40.

SUTHERLAND (R.), «Aspects of the Scottish Constitution prior 1707", *in* GRANT (J.P.), *Independance and Devolution, the Legal implications for Scotland*, W. Green, Edimburg, 1976, 233 pages, pp.15-44.

THORNBERRY (P.), «Minorities AND Europe: The Architecture of Rights», *Annuaire Européen*, 1994, pp.1-19.

THORNBERRY (P.), «Self-determination, Minorities, Human Rights : A Review of international instruments», *ICLQ*, vol 38, 1989, pp.867-889.

THORNBERRY (P.), « The Democratic Internal Aspect of Self-Determination with some Remarks on Federalism», *in* Tomuschat (ed.), *The Modern Law of Self-Determination*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1993, 347 pages, pp. 101-138.

THORNBERRY (P.), «The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to Minorities: Background, Analysis, Observations and Update», *in* Phillips (A.), Rosas (A.), *Universal Minority Rights*, London, Abo Akademi University Institute for Human Rights, 1995, 385 pages, 13-76.

TSHIYEMBE (M.), «Diversité culturelle et paix civile en Afrique noire», *in* Commission programmatique mixte ONG-UNESCO - Dialogue entre les cultures pour la paix, *ONG, Témoins de la diversité culturelle: du concept à la mise en oeuvre*, Document de l'UNESCO, CLT.2003/WS/15, 83 pages.

TSOTROUSI (K), «Ethnic Minorities and Collective Right in the new Europe : Some Observations», *Rev.Hell.D.I*, vol. 46, 1993, pp. 225-235.

TULLY (J.), « Une étude de la politique de l'identité », *in* KYMLICKA (W.) et MESURE (S.), *Les identités culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 422 pages, p. 193-218.

VALKI (L.), «Minority Protection in Hungary - Hungarian Minorities Abroad», *IYHR*, 1991, pp. 43-69.

VALAERS (J.) et FOBLETS (M.-C.), «L'appréhension du fait religieux par le droit à propos des minorités religieuses», *RTDH*, 1997, 273-307.

VANDERNOOT ( P.), «Les aspects linguistiques du droit des minorités», *RTDH* 1997, pp.309-365.

VANDERSANDEN (G.), « Considération sur le principe de subsidiarité », *in Mélanges offerts à Jacques Velu, Présence du droit public et des droits de l'homme*, Éditions Bruylant, 1992, 1931 pages en trois tomes, p. 193-210.

VAZ (N.), « Le principe d'égalité des langues officielles », *in* M. BASTARACHE, *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 2e édition, 2004, 774 pages, pp. 659-715.

VERHOEVEN (J.), «Les principales étapes de la protection internationale des minorités», *RTDH*, 1997, pp. 177-203.

VERLET (M.), «Langue et pouvoir au Ghana sous Nkruma», *Politique africaine*, 1986, Kartala, Paris, septembre 1986, pp.79-83.

VIGNY (J.D.), «Le Document de la Réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE / Introduction et Commentaires», *RUDH*, vol.2, no.9, 22 octobre 1990, pp. 305-313.

WALDRON (J.), « Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative» in W. Kymlicka, *The Right of Minority Cultures*, University Press, Oxford, 1995, 387 pages, pp.93-121.

WILLIAMS (M.S.), « Group Inequality and the Public Culture of Justice », *in* BAKER (J.), *Group Rights*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 217 pages, p. 34-65.

WRIGHT (J.), «Minority Groups, Autonomy and Self Determination», *Oxford Journal of Legal Studies*, vol.19, no. 4, winter 1999, pp.605-629.

YAREMTCHOUK (R.), *L'Afrique et le droit international*, Paris, RGDIP., 1971.t.74, pp. 27-68

YAREMTCHOUK (R .), «La protection internationale des minorités», *STUDIA DIPLOMATICA*, 1996, no.2, pp. 3-33.

YAKEMTCHOUK ( R), «Les républiques baltes en droit international : échec d'une annexion opérée en violation du droit des gens», *AFDI*, 1991, pp. 259-289.

YAREMTCHOUK (R.), «Les conflits de territoires et de frontières dans els États de l'ex-URSS», *AFDI*, 1993, pp.393-434.

YAREMTCHOUK (R.), «L'indépendance de l'Ukraine», *STUDIA DIPLOMATICA*, 1993, no. 3-4-5, pp. 1-147.

YAREMTCHOUK (R.), «Sécurité et droits de l'homme dans la Baltique», *STUDIA SIPPLOMATICA*, 1993, pp. 15-28.

## C) DOCUMENTS OFFICIELS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES

### a) de la Société des Nations

*Pacte de la Société des Nations, Versaille, 28 juin 1919.*

*Décision du Conseil de la Société des nations du 27 juin 1921 concernant les Îles Äland* et *Résolution 24/27 juin 1921, in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACHT (T.), *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, 462 pages, pp. 326-330.

*Résolution du Conseil de la SDN du 5 septembre 1923 concernant les pétitions auprès de la SDN.*, citée *in* YACOUB (J.), *Les minorités. Quelle protection ?*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 388 pages, pp. 253-254.

**b) des Nations Unies**

***i) textes multilatéraux***

*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, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp.101-107.

*Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, (1980) 1155 R.T.N.U. 354, [1980] R.T. Can. N° 37.

*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 A (XX), 21 décembre 1965, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp. 66-79.

*Convention relative au statut de réfugiés,* adoptée le 28 juillet 1951 par la Conférence de plénipotentiaire sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de a résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950, entrée en vigueur le 22 avril 1954, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (deuxième partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp. 654-670.

*Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, adoptée le9 décembre 1948 et entrée en vigueur le 12 janvier 1951, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp. 689-693.

*Déclaration relative à la coopération culturelle internationale,* proclamée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa quatorzième session, 4 novembre 1966, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (deuxième partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp.609-612.

*Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unie dans sa résolution 44/25, 20 Novembre 1989, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp.175-197.

*Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Doc.off.A.G., 25e session, supp.no.28, p.131, Document des Nationaus Unies, A/5217 (1970).

*Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,* proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1963 par la résolution 1904 (XVIII), *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp.61-65.

*Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, 18 décembre 1992, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp. 140-144.

*Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III), 10 décembre 1948, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp. 1-7.

*Déclarations universelles de l'Unesco sur la diversité culturelles*, adoptée à l'unanimité à la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 31e session, le 2 novmebre 2001, texte en français *in* STÉNOU (K.) et DE BERNARD (F.), *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle: commentaires et propositions*, Éditions UNESCO, Série Diversité culturelle no. 2, 2001, 158 pages.

*Lignes essentielles du Plan d'action pour la mise en oeuvre de la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle de 2001*, citée *in* STÉNOU (K.) et DE BERNARD (F.), *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle: commentaires et propositions*, Éditions UNESCO, Série Diversité culturelle no. 2, 2001, 158 pages.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp.20-40.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*,16 décembre 1966, *in* CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages. pp. 8-19.

*Projet de Charte mondiale de l'autonomie locale*, en annexe de UNITED NATIONS CENTRE 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. - 887- 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 sessuib, supplément no.8, A358/8, pp. 80-84.

*Projet de Déclaration des droits des peuples autochtones*, in Examen technique du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Additif, Nations Unies, document E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

*Recommandation concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, texte en français in http://www.unesco.org.

*Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, Document des Nations Unies, A/50/1027, Annexe, 26 août 1996.

*ii) **Résolutions***

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 47/135 adoptant la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, le 18 décembre 1992.

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 217 A (III) adoptant la Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948.

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 217 C (III) concernant le sort des minorités*, 10 décembre 1948.

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 1514 (XV) portant déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, 15 décembre 1960.

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 1541 (XV)*, 16 décembre 1960.

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 2625 (XXV) relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, 24 octobre 1970.

Nations Unies, Conseil économique et social, *Résolution 116 C (VI) demandant au Secrétaire général des Nations Unies la valeurs des engagements en matière de minorités,* 2 mars 1948.

Nations Unies, Sous-Commission des droits de l'homme, *Résolution 2002/16.*

Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 1353 (XIV)* de 1959; *Résolution 1723 (XVI)* de 1961; et *Résolution2079 (XX)* de 1965.

Nations Unies, Commission des Droits de l'homme, *Résolution n° 2005/79, Rights of Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities*, 61e session, 21 avril 2005

Comité des ministres, 554e réunion, 8-10 et 15 janvier 1996.

Résolution E/RES/2000/22.

Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/57 en date du 24 avril 2001 nommant le rapporteur spécial, E/CN.4/RES/2001/57.

*Résolution 1995/32.*

*Résolution 2002/16.*

*iii) **Études et rapports déposés devant une instance des Nations Unies***

ALFONSO-MARTINEZ (M.), *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1992/32.

ALFONSO-MARTINEZ (M.), *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1995/27.

ALFONSO-MARTINEZ (M.), *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1996/23.

ALFONSO-MARTINEZ (M.), *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1999/20.

ALFONSO-MARTINEZ (M.), *Étude sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/92.

AL-SAYYID (M.K.), *Political participation in Arab Countries*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.19.

BALKASSAM (H.I.), *Rapport du deuxième séminaire sur le thème: «Le Multiculturalisme en Afrique: Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»,* Kidal (Mali), Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/3.

BENGOA (J.), *Minorités: existence et reconnaissance*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2.

BENGOA (J.), *Minorités et autodétermination*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1.

CAPOTORTI (F.), *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.

CAPOTORTI (F.), *Étude sur l'application des principes énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies*, doc. E/CN.4/Sub.2/384/rev.1 (1977).

CHALA (A.), *People of African Descent in South America*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.18.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS, *Rapport de 2003,* Document officiel, cinquante-huitième session, Supplément no. 8, A158/8, 5-9 mai 2003.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Examen des faits nouveaux concernant la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des autochtones, Thème principal: «Les peuples autochtones et la modialisation»*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2.

CSURGAI (G.), *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.

DAES (E.I.), *Étude sur la protection du patrimoine des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1994/31.

DAES (E.I.), *Étude sur la protection du patrimoine des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1995/25.

DAES (E.I.), *Étude sur la protection du patrimoine des peuples autochtones*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1996/21 et Corr. 1.

DAES (E.I.) *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/17 et Corr.1.

DAES (E.I.) *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1998/15.

DAES (E.I.) *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1999/18.

DAES (E.I.) *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/25.

DAES (E.I.) *Étude sur la relation des peuples autochtones à leurs terres*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2001/21.

DAES (E.I.), Prelinimary Report on Indigenous people's permanent sovereignty over natural resources, UN Document,E/CN.4/Sub.2/2003/20.

DANISH CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Report of An International Seminar on Autonomist and Integrationist Approaches to Minority Protection*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.1.

EIDE (A.), *Citoyenneté et applicabilité des droits des minorités aux non-citoyens, Document des Nations Unies,* E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3/1999.

EIDE (A.), *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.

EIDE (A.), *Conclusions and recommandations of the Sub-Regional Seminar on Minority Rights: Cultural Diversity and Development in Southeast Asia,* held in Chiang Mai, Thailand, December 2003, UN document, E/1CN.4/Sub.2/AC.5/2003/2.

EIDE (A), *Document de travail renfermant des proposition pour un programme global de prévention de la discrimination et de protection des minorités, Nations Unies*, doc. E/CN.4/Sub.2/1994/36

EIDE (A.), *Draft report of the Working Group on Minorities' Visit to the Republic of Finland*, 17 to 20 January 2004, 13 pages, document déposé sous forme d'ébauche lors de la 10$^{e}$ session du Groupe de travail sur les minorités tenue du 1$^{er}$ au 5 mars 2004. La version finale de ce rapport devrait obtenir sa cote (ou numéro de document des Nations Unies) et être soumise à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme lors de sa 56$^{e}$ session.

EIDE (A.), *L'autonomie culturelle et la démocratie territoriale: Solution pour une intégration harmonieuse des groupes ?*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.4.

EIDE (A.), *Prévention de la discrimination et protection des minorités: Rapport intérimaire sur la mise à jour de l'étude sur la recherche de solutions par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels les minorités sont impliquées,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/21.

EIDE (A.), *Rapport concernant les moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4.

EIDE (A.), *Rapport intérimaire sur la recherche de solutions, par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliqués,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/21.

EIDE (A.) et DAES (E.-I.), *Document de travail sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones,* Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, Commission des droits de l'Homme, Nations Unies, document E/CN.4/Sub.2/2000/10.

*Étude de Aureliu Cristescu,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1 (1981).

EUROPEAN CENTER FOR MINORITY ISSUES, *Propositions du séminaire «Vers une participation effective des minorités»*, Flensbourg, Allemagne, 30 avril au 2 mai 1999, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/11999/WP.4.

FLEGEL (P.), *Report from the Conference on the Rights of Minorities of African Descent in Americas,* Montreal, Canada, September 2001, UN dodument, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.3.

FROWEN (J.A.) et BAMK (R.), *La participation des minorités aux processus de décision*, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, 30 mars 2001, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6.

GHANEAHERCOCK (N.), *Ethnic and Religious Minoroties n the Islamic Republic of Iran*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/CRP.5.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1993,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/29.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1994,* Document des Nations Unies E/CN.4/Sub.2/1994/30.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1995,* Document des Nations Unies E/CN.4/Sub.2/1995/24.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1996,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1996/21.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1997,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/14.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1998,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1998/16.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1999,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1999/19.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2000,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/24.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2001,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2001/17.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2002,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2002/24.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AUTOCHTONES DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2003,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/22.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *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*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/2.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1995, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1996/2.*

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1996,* Document des Nations Unies, E/CN .4/Sub.2/1996/28.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1997,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/18.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1998,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1998/28.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 1999,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1999/21.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2000,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/27 et Corr.1.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2001,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2001/22.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2002,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2002/19 et Corr.1.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINORITÉS DES NATIONS UNIES, *Rapport annuel de 2003,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/19.

GUISSÉ (E.H.), *Les peuples autochtones et la mondialisation*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/14.

HADDEN (T.), *International and national action for the protection of minorities*, UN document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3.

HADDEN (T.), *Regional Guidelines or Code of Practice on the Implementation of the Declaration*, UN document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.1.

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

HADDEN (T.), *Appendix to Working Paper on Integrative Approaches to the Accomodation of Minorities*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.9.

HADDEN (T.), *The Peace process in Northern Ireland*, UN document. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.3.

HANNIKAINEN (L.) *Exemple of Autonomy in Finland: the Territorial Autonomy of the Äland Island and the Cultural Autonomy of the Indigenous Saami People*, Document des Nations Unies, e/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.5.

INSTITUT MAX PLANCK, *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.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Dossier d'information à l'usage des peuples autochtones sur les activités et des mécanismes de l'organisation des Nations Unies*, Genève, 2001, 12 fiches d'information, in http://unhchr.ch/french/html/racism/00-indigenous/guide_fr.html.

- Fiche d'information no. 1 intitulée «Tour d'horizon sur les peuples autochtones et le système des Nations Unies».
- Fiche d'information no. 3 intitulée «Les organes des Nations Unies fondés sur la Charte et les populations autochtones».
- Fiche d'information no. 5 intitulée « Le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones».
- Fiche d'information no. 6 intitulée «L'Instance permanente sur les questions autochtones».

HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Le Guide des Nations Unies pour les minorités*, Office des Nations Unies, Genève, 2001, 14 Brochures.

- Brochure no. 2 portant sur «Les minorités et l'ONU: le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme».
- Brochure no. 6 portant sur «Le droit des minorités d'après la Charte agricaine des droits de l'homme et des peuples».
- Brochure no. 9 portant sur «Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.
- Brochure no. 11 portant sur «La protection des minorités et l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)».
- Brochure no. 12 portant sur «La protection des réfugiés appartenant à des minorités: le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la situation concernant les minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, s'agissant notamment de la prévention des conflits présenté en application de la résolution 2002/57 de la Commission des droits de l'homme*, Document des Nations Unies, E/CN.4/2003/87.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Specific Group and Individuals: Minorities*, UN Document, E/CN.4/2004/75..

HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Report on Specific Groups and Individuals: Minorities*, UN Document, E/CN.4/2004/75.

KARTASHKIN (V.), Mécanisme universel et régionaux de protection des minorités, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999.

KARTASHKIN (V.) et ABASHUDZE (A.Kh.), *Étude sur les approches en matière d'autonomie appliquées dans la Fédération de Russie*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.3.

KIPURI (N.), *Séminaire sur le thème: «Le multiculturalisme en Afrique: Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»* Arusha (République-Uni de Tanzanie), Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.3.

MARTINEZ COBO (J.R.), *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones,* Nations Unies, document E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8.

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *Minority Rights and Development, UN Document,* E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/W.6..

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5..
MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *Minority Rights and Development: Overcoming exclusion, discrimination and poverty*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.6.

MOGWE DITSHWANELO (A.), *Rapport du troisième séminaire sur le thème: «Le multiculturalisme en Afrique: Comment réaliser une intégration pacifique et constructive dans les situations intéressant les minorités et les peuples autochtones»* , Gabarone, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/4.

MULZNIEK (N.), *Rapport du Séminaire d'experts régional pour l'Europe centrale et orientale sur la protection des minorités et autres groupes vulnérables et sur le renforcement des capacités nationales en matière de droits de l'homme*, Document des Nations Unies, A/CONF.189/PC.2/2, 14 août 2000.

PHOLSENA (V.), *Inclusion of Minorities in Public Life in Laos, Thailand and Vietnam*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/CRP.8.

POTHIER (T.), *Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1.

*Rapport du Juge Jules Deschênes,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1985/31 (1985).

REHMAN (I.A.) *Minorities in South Asia*, UN Document, E/CN.4/Sub.2/AC.65/2003/CRP.10.

SANTOS-ROLAND (E.M.) and PRETA (F.), *Report of the Regional Seminar on Afro-Descendants in the Americas,* La Ceida, Honduras, March 2002, UN Document, E/CN.4/Sub.2/2002/40.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, *Définition et classement des minorités*, document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/85.

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Étude sur la valeur juridique des engagement en matière de minorités, Nations Unies, doc.* E/CN.4/367 et Add. 1 (1948).

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, *Rapport sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Document des Nations Unies, E/CN.4/1997/82.

*Séminaire international de Montréal sur l'éducation interculturelle et multiculturelle, Document des Nations Unies*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.4.

*Séminaires sur la question des traités* avec les peuples autochtones, Document des Nations Unies, E/CN.4/2004/11.

*Séminaire sur la question des peuples autochtones et de l'administration de la justice,* Document des Nations Unies, E/CN.4/2004/80/Add.4.

SIEMIENSKI (G.), *Document de travail sur les Recommendations 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.

STAVENHAGEN (R.), *Rapport de 1992 du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones présenté en application de la résolution 2001/57 de la Commission des droits de l'homme,* Document des Nations Unies, E/CN.4/2002/97.

STAVENHAGEN (R.), *Report of the Special Reporteur on the situation of humanrights and fundamental freedoms of indigenous people submitted pursuant to Commission resolution 2001/57 - Addendum - Selected summaries of Communications examined by the Special reporteur in 2001-2002*, UN Document, E/CN.4/2002/97/Add.1.

### *iv) Autres*

*Observation générale du Comité des droits de l'Homme No. 23 (50) (art.27)*, CCPP/C/21.Rev/Add.5, 26 avril 1994, A/49/40, 1994, vol. I, Annexe V.

*Rapport de la Hongrie présenté aux Nations Unies, Nations Unies*, Doc. HRI /CORE /1/Add.11, 4 septembre 1992.

*Réponse du gouvernement hongrois au Rapport établi par le Secrétaire général en application de la résolution 1993/24 de la Commission des droits de l'homme, Nations Unies*, Conseil Économique et Social, Commission des droits de l'homme, doc. E/CN.4/1994/72.

RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, *Rapport 2002,* Nations Unies, E/CN.4/2002.

SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS, Troisième session, Recommandation pour l'adoption d'une résolution pour définir les minorités, document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/119.

SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRE ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS, Quatrième session, Recommandation pour l'adoption d'une résolution pour définir les minorités, document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/140, annexe I, projet de résolution II.

SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRE ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS, Cinquième session, Recommandation pour l'adoption d'une résolution pour définir les minorités, document des Nations Unies,, E/CN.4/Sub.2/149.

SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRE ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS, Sixième session, Recommandation pour l'adoption d'une résolution pour définir les minorités, document des Nations Unies, E/CN.4/703, proposition F.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Demande au Secrétaire général concernant les traités portant sur les minorités au lendemain de la Première Guerre mondiale, Document des Nations Unies, E/CN.4/367 et Add. 1.

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, Débats de la Troisième Commission des droits de l'homme, Document des Nations Unies, A/C.3/48/21 et 22.

### c) de l' OIT

*Constitution de l'Organisation international du Travail (OIT)*, texte en français in http://www.bravo.ilo.org/public/french/about/index.html.

*Convention no. 107 concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants,* Organisation internationale du travail (OIT), 26 juin 1957, entrée en vigueur le 2 juin 1959 (revisé en 1989 par la Convention no. 169), texte en français *in* site de l'OIT, http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp.1.htm.

*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 POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume1, (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp. 486-501.

### d) de la CSCE / OSCE

*Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe*, Helsinki, 1er août 1975, extraits *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.394-396.

*Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 21 novembre 1990, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 403-404.

*Document de clôture de la Réunion de Vienne*, 15 janvier 1989, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.396-399.

*Document de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE*, 29 juin 1990, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.399-403.

*Document du Sommet d'Helsinki*, 10 juillet 1992, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.404-411.

Fondation pour les relations interethniques et Institut Raoul Wallenberg des Droits de l'homme et du droit humanitaire de l'université de LUND, *Recommandation de LUND sur la participation des Minorités Nationales à la Vie Publique & Note explicative,* Septembre 1999, Bureau du Haut-Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE, ISBN 90 - 759805-9, 36 pages, texte en français in *http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations.*

HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, OSCE, *Report on the linguistic rights of persons belonging to national minorities in the OSCE area*, The Hague, 1999, 40 pages, texte en anglais in http://www.osce.org/documents/1hcnm/1999/03/239_en.pdf.

OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHT, Osce, *Guideline to assist national minority participation in the Electoral process*, Waesaw, January 2001, 45 pages.

*Rapport de la réunion d'experts de la CSCE/OSCE sur les minorités nationales tenue à Genève en 1991*, texte en français in http://www.osce.org/docs/french/expertotherf.htm.

*Recommandation de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation,* OSCE, Haut-Commissaire aux minorités nationales, The Hague, Octobre 1996, texte en français *in* http://www.osce.org/documents/recommendations/haguefren.pdf.

*Recommandation de Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales,* OSCE, Haut-Commissaire aux minorités nationales, *Oslo,* Février 1998, texte en français *in* *http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations.*

**d) du Conseil de l'Europe**

***i) instruments multilatéraux***

*Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 5 novembre 1992, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 370-385.

*Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 10 novembre 1994, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 386-394.

*Charte européenne de l'autonomie locale*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 octobre 1985, ste no. 122, entrée en vigueur le 1er septembre 1988, texte en français *in* http://conventions.coe.int/Treaty/fr./Treaties/html/122.htm.

*Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, *in DUPUIS (P.-M.), Grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 1996, pp.184-211.

### *ii) Autres*

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, *Avis no. 175 (1993) adopté le 29 juin 1993 sur l'adhésion de la Slovaquie, cité in* KOVACS (P.), «Le rôle de la jurisprudence et de la soft law dans l'élaboration des instruments de protection des minorités au Conseil de l'Europe», *in Les hommes et l'environnement, Mélanges en hommage à Alexandre Kiss*, Éditions Frison-Roche, 1998, 691 pages, p. 197.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, *Avis no.176 (1993) adopté le 28 septembre 1993 sur l'adhésion de la Roumanie, cité in* KOVACS (P.), «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*, Éditions Frison-Roche, 1998, 691 pages, p. 197.

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, no. 216-2002, 25 mars 2003, CDL-AD (2003) 9.

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 oeuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, DOC. ACFC/SR (1999) 016, 22 Décembre 1999. - 963-

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.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Synthèse des réponses aux questions sur la participation des minorités au processus de décision*, Document du Conseil de l'Europe, no. DH-MIN (99) 2 prov. et no. DH-MIN (99) 1 add.

*Contribution du Conseil de l'Europe au séminaire de la CSCE sur la dimension humaine intitulée «Étude de cas concernant des minorités nationales : résultats positifs»*, Varsovie, 24-28 mai 1993, Strasbourg, le 19 mai 1993.

*Déclaration de Vienne sur la réforme de la CEDH, les minorités nationales et le plan d'action contre le racisme*, Sommet du Conseil de l'Europe, 9 octobre 1993, AS/Inf (93) 4 *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 385-386.

*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.

*Rapport de l'Estonie au Conseil de l'Europe sur sa politique culturelle, 2003*, texte en anglais *in* http://www.culturalpolicies.net/down/estonia.pdf.

*Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1995.

*Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*, texte en français *in* http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/html/122.htm.

*Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droit des minorités*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1er février 1993, *in RUDH*, 1993, vol. 5, no.5-6, pp.189-191.

*Recommandation 1203 relative aux Tsigane en Europe*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2 février 1993, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.439-443.

*Recommandation 1255*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7228, 31 janvier 1995, Strasbourg, 1995, pp.1-13.

*Recommandation 1285*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7422, 20 décembre 1995, session ordinaire 22-26 janvier 1996, Strasbourg, 1996, pp.1-17.

*Résolution sur les mesures internationales nécessaires à une protection effective des peuples indigènes*, Parlement européen, A3/0659/94.

**e) de la Communauté européenne (CE) / Union européenne (UE)**

*Résolution KILLIKEA sur les minorités linguistiques et culturelles*, Parlement européen, 9 février 1994, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 411-415.

*Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Conseil des ministres, 16 décembre 1991, *in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 438-439.

*Protocole no. 2 sur les actes relatifs à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne*, Journal officiel, no. C-0241 du 29 août 1994.

**f) de l'Organisation des États Américains (OEA)**

*Convention américaine des droits de l'homme*, no. 36, adoptée le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, texte en anglais in http://www.oea.org/juridico/english/treaties/a-52.htm.

*Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948*, texte intégral en anglais in http://www.amnisties.qc.ca/docs-refs/textes-internationaux/oea/conv-ame-droits-devoirs.htm.

*Protocole additionnel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, no. 69, adopté le 17 novembre 1988, texte en anglais in http://www.oea.org/juridico/english/treaties/a-52.htm.

### g) de la Communauté des États indépendants (CEI)

*Accord signé entre le Bélarus, la Fédération de Russie et de l'Ukraine portant création d'une Communauté d'États indépendants*, Minsk, 8 décembre 1991, en annexe 17 de YAREMTCHOUK (R.), L'indépendance de l'Ukraine», STUDIA SIPLOMATICA, 1993, no. 3-4-5, pp.1-417.

*Convention relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales de 1994*, Communauté des États indépendants (CEI), extrait cité *in* KARTASHKIN (V.), Mécanisme universel et régionaux de protection des minorités, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999, 5 mai 1999, 11 pages.

*Protocole d'Alma-Ata du 21 décembre 1991*, en annexe 17 de YAREMTCHOUK (R.), L'indépendance de l'Ukraine», STUDIA SIPLOMATICA, 1993, no. 3-4-5, pp.1-417.

### h) de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) / Union africaine (UA-depuis 2000)

*Acte constitutif de l'Union africaine*, adopté à Lomé (Togo), 11 juillet 2000, in http://www.africa-union/org.

*Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Nairobi, Kenya, juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, texte en français *in* http://www.amnestie.qc.ca/docs-refs/textes-internationaux/oua/charte-africaine-droits-homme-peuples.htm.

*Résolution de la Conférence des chefs d'États africains tenue au Caire en 1964*, AGH Res. 16(1), 21 juillet 1964, texte *in* BOUTROS-GHALI (B.), *Les conflits de frontières en Afrique (Étude et Document)*, Éditions techniques et économiques, Paris, 1972, 158 pages, document no. 27, p.137.

### i) du Conseil Nordique

*Traité de coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède (Traité d'Helsinki)*, 23 mars 1962, entrée en vigueur le 1er juillet 1962, texte en anglais in http://www.norden.org/web/3-2-arb/uk/helsinki_agreement.pdf

## D) CONSTITUTIONS NATIONALES

*Constitution de l'Afrique du Sud de 1996*, texte en anglais in http://www.gov.za/constitution/1996/96cons.htm.

*Constitution algérienne de 1996*, texte en français in http://www.apn-dz.org/apn/french/constitution96/preambule.htm.

*Constitution belge de 1994*, texte en français in http://www.senate.be/senbeldocs/constitution/Const_fr.html.

*Constitution de la Birmanie de 1974*, texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World*, Binder XII, Oceana Publications Inc, New-York, 1990, release november 2003.

*Constitution Bolivienne*, extrait cité en français dans LECLERC (J.), «Bolivie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Constitution du Brésil de 1982*, texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World*, Binder III, Oceana Publications Inc, Dobbs ferry, New-York, issued September 2002, release 2002-6.

*Constitution canadienne*:

- *Loi constitutionnelle de 1867 du Canada*, 30 et 31 Victoria, c. 3.
- *Loi constitutionnelle canadienne de 1871*, 34-35 Victoria, c. 28 (R.-U.). - 754-
- *Statut de Westminster de 1931*, 22, georges V, Chapitre 4 (R.U).
- *Loi constitutionnelle de 1982*, c. 11 (R.U.), L.R.C. (1985), App. II, no.44.
- *Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c. 11 (R.U.), L.R.C. (1985), App. II, no.44.

*Constitution chinoise*, texte en anglais *in* http://wiretap.area.con/Gopher/Gov/World/China.con

*Constitution croate,* texte en anglais *in* http://www.usud.hr/html/the_constitution_of_the_republ.html.

*Constitution du Danemark*, texte en anglais in http://www.oefre.unibe.ch/law/lcl/da00000_html.

*Constitution espagnole de 1978*, texte en anglais *in* http://www.senado.es/constitu_i/index/html.

*Constitution estonienne de 1992*, texte en anglais *in* http://www.president.ee/eng/ametilegevus.

*Constitution éthiopienne de 1993*, texte en anglais *in* http://www.ethiopar.net/English/cnstiotn/consttn.htm

*Constitution finlandaise de 1999*, texte en français *in* http://www.perustuslaki/3361.htm.
ou encore in http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/R9990731.PDF.

*Constitution française de 1958*, texte en français *in* CHALVIDAN (P.-H.), *Droit constitutionnel: institutions et régimes politiques,* Édition Nathan, 1996, 352 pages, pp. 288-309.

*Constitution de la Guinée Équatoriale de 1988*, texte en anglais *in Constitutions of the Countries of the World,* Binder VI, Oceana Publications Inc., Dobbs ferry, New-York.

*Constitution hongroise* amendée par la *Loi XXXI, Magyar Közlöny (Journal officiel), No.74,* 18 octobre 1989, p.1219. Version française de celle-ci reproduite dans : LESAGE (M.), *Constitution d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, Documentation française, 1995, 410 pages.

*Constitution indienne de 1946*, texte en anglais *in* http://constitutionofindia.nic.in/coiweb/welcome/html.

*Constitution indonésienne*, extraits cités en français in LECLERC (J.), «Indonésie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca
*Constitution iranienne de 1979*, texte en anglais in http://www.salamiran.org/IranInfo/State/Constitution

*Constitution italienne de 1947*, texte en français *in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

*Constitution libanaise de 1996*, texte en français in
http://www.lp.gov.lb/version%20Francaise/Constitution/menu.htm.

*Constitution lituanienne de 1992*, texte en anglais *in* http://www.3.lrs.it/c-bin/eng/preps2?Condition/=211295.

*Constitution de la Macédoine de 1991*, texte en anglais in http://www.oefre.inibe.ch/law/icl/mk00000_html.

*Constitution de la Macédoine amendée en 2001*, texte en anglais in http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm.

*Constitution du Mali de 1992*, texte en français *in* http://www.justicemali.org1doc014.htm.

*Constitution Norvégienne*, texte en anglais in http://www.stortinget.no/english/constitution.html.

*Constitution du Pakistan de 1973*, texte en anglais *in* http://pakistani.org/pakistan/constitution.

*Constitution portugaise de 1976, révisée en 1997*, texte en français in http://www.parlamento.pt/frances/const-leg/crp-franc/index.htm

*Constitution roumaine*, extrait en français dans LECLERC (J.)' «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Constitution russe de 1993*, texte en anglais *in* http://www.kremlin.ru/eng/sdocs/Garantpage11.shtml.



*Constitution slovène de 1991*, texte en anglais in http://www.dz-rs.si/en/aktualno/zakonodaja.html.

*Constitution sud-africaine de 1996*, texte en anglais in http://www.gov.za/Constitution/1996/96cons.htm.

*Constitution du Venezuela de 1999*, texte en espagnol in http://www.asamblenacional.gov.ve/ns2/paginasplanas/constitucion.asp.

## E) INSTRUMENTS NATIONAUX ET INFRA-NATIONAUX (lois, règlements, décrets, ententes, etc.)

Allemagne

*Constitution de 1992 du Land de Brandebourg*, citée en français dans LECLERC, «Allemagne», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Constitution de 1992 du Land de Saxe*, citée en français dans LECLERC, «Allemagne», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Loi sur les sorabes de Saxes du 20 janvier 1999*, citée dans LECLERC (J.), «Land de Saxes», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.
*Traité allemand d'unification du 31 août 1990*, cité dans LECLERC (J.), «Land de Saxes», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Algérie
*Loi no. 91-05 du 16 janvier 1991 portant généralisation de l'utilisation de la langue arabe*, citée dans LECLERC (J.), «L'Algérie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Ordonnance no.96-30 du 21 décembre 1996 portant généralisation de l'utilisation de l'arabe*, citée dans LECLERC (J.), «L'Algérie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Belgique
*Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 (loi no. 1980-08-08/02)*, texte en français in http://www.just.fgov.be/index_fr.htm.

*Loi spéciale relatives aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (Loi 1989-01-12/30)*, texte en français in http://www.just.fgov.be/index_fr.htm.

Canada:
*Loi fédérale sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4$^{e}$ supplément).

*Règlement fédéral sur les langues officielles - communication avec le public et prestation des services, DORS/92-48.*

*Code criminel,* S.R.C. 1970, c. C-34.

*Loi concernant L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C., 1993, c.29.

*Loi sur la Cour suprême*, S.R., ch. S-19.

*Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28.

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5.

*Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ottawa,* Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1993, signé le 25 mai 1993 entre le Tungavik Federation of Nunavut, le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

*Entente de principe avec les Innus*, en français en ligne:
[http://www.versuntraite.com/documentatiom/telecharger.htm.]

*Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, ch.7.

*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, c. N-27.

*Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest,* L.R.T.N.-O,1988, c. O-1 et *Projet de loi 31 sur les T.N.-O. du 10 octobre 2003.*

*Loi linguistique de l'Alberta*, R.S.A., 1980, c. L-7.5

*Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.B., 1981, c.O-1.1.

*Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, c. O-0.5 du 7 juin 2002.

*Loi sur les services en français de l'Île du Prince-Édouard*, S.P.E.I. ,1999, c.13.

*Loi sur les services en français de la Nouvelle-Écosse*, S.N.S. 2004, ch.26.

*Loi sur les services en français de l'Ontario*, L.R.O., 1990, c. F-32.

*Loi sur les tribunaux judiciaires de l'Ontario*, L.R.O., 1990. c. C-43.

*Politique des services en matière de langue française du gouvernement du Manitoba*, mars 1999.

*Loi constitutionnelle de 1870 sur le Manitoba*, L.R.C., 1985, app.II no.8.

*Charte de la langue française du Québec*, L.R.Q., c. C-11.

*Loi sur les services de santé et les services sociaux du Québec*, L.R.Q., c. S-4.2.

*Loi québécoise sur la santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2.

*Loi québécoise sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuits et naskapis*, L.R.Q., c. I-14.

*Loi québécoise sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, L.R.Q., c. S-5.

*Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975*, Québec, éditeur officiel du Québec, 1976.
*Entente de principe entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et les premières nations Innus de 2004*, texte en français in http://www.versuntraite.com/documentation/telecharger.htm.

*Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a*, L.C. 2000, c.7.

Chine
*Loi sur l'autonomie des régions ethniques de la République populaire de Chine (1984)*, traduction française en annexe de LECLERC (J.), «La Chine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

Croatie:
*Loi constitutionnelle sur les droits et libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la république de Croatie de 1992*, texte en français *in* J. Leclerc, «Croatie», *in L'aménagement linguistique dans le monde, op.cit.*, note 58

*Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales de Croatie de 2002*, texte en anglais en annexe de 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 no. 216/2002, CDL-AD(2003)9, 25 mars 2003 et; texte de la loi également en anglais *in* http://www.sabor.h/default.asp?ru=165&sid=&akcija=&jezik=2.

*Loi sur les procédures civiles*, citée dans LECLERC (J.), «Croatie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Danemark
*Loi électorale du 13 mai 1987*, no.271, citée dans HORN (F.), «Minorités et organisation institutionnelle dans les Pays Nordiques», *in* LEVRAT (N.), *Minorités et Organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre International de la Common Law en français, Édition Bruylant, Bruxelle, 1998, 678 pages, pp.333-358.

*Loi sur l'autonomie des Îles Faroes du 23 mars 1948*, no. 137, texte en anglais in http://www.tinganes.fo.

*Loi sur l'autonomie du Groënland du 29 novembre 1978*, no. 577, texte en anglais in http://dk.nanoq.gh/tema.asp?page=tema&objno=31837.

Estonie
*Loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, Minorities Cultural Autonomy Act*, 1 RT.1, 1993, 71, 1001, 26 octobre 1995.

*Loi sur les langues*, citée dans LECLERC (J.), «Estonie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

États-Unis
*Code de l'éducation de la Californie*, United States, citée dans LECLERC (J.), «Californie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Code de l'éducation du Texas*, United-States, citée dans LECLERC (J.), «Texas», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Constitution de l'Arizona*, United States, citée dans LECLERC (J.), «Arizona», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca .
*Education Act, 1967 et 1974*, United-States, citée dans LECLERC (J.), «Les États-Unis - la politique linguistique fédérale américaine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Emergency School Aid Act, 1972,* United-States, citée dans LECLERC (J.), «Les États-Unis - la politique linguistique fédérale américaine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Ethnic Heritage Program, 1972*, United-States, citée dans LECLERC (J.), «Les États-Unis - la politique linguistique fédérale américaine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Indian Education Act, 1972,* United-States, citée dans LECLERC (J.), «Les États-Unis - la politique linguistique fédérale américaine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Finlande
*Finnmark Act*, texte en anglais in http://samediffi.no.

*Loi 13.1.1928/7 sur l'autonomie d'Äland,* adoptée en 1987 et entrée en vigueur en 1991, texte en français dans LECLERC (J.)' «L'archipel d'Äland», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Loi sur le Parlement Same de 1995, no. 974/95*, texte en anglais en annexe de PENTIKÄINEN (M.) et AIKIO-PUOSKARI (U.), *The language Rights of the Indigenous Saami in Finland: Under Domestic and International Law,* Editions of University of Lapland, Rovaniemi, 2001.

*Loi sur les langues de janvier 2004*, texte en anglais *in* http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/EG030423.pdf.
France:

*Loi d'orientation pour l'outre-mer (loi 2000-1207 du 13 décembre 2000)*, texte en annexe de LECLERC (J.), «Mayotte», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi no. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse*, texte en français in http://www.legifrance.org/html/accueil.htm.

*Projet de loi relatif à Mayotte du 28 février 2001*, texte en français in http://www.assemblee-nationale.fr.

*Loi no.2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenus manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*, J.O du 17 mars 2004, *in* site : http//www.assemblee-nationale.fr.

Grèce:
*Décret sur la toponymie en Grèce*, cité dans LECLERC (J.), «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Loi no.1920 du 4 février 1991*, citée dans LECLERC (J.), «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Loi scolaire*, citée dans LECLERC (J.), «La Grèce», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Hongrie:
*Loi sur la radio et la télévision de 1996*, citée dans LECLERC (J.), «Hongrie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi XXXII de 1989 sur la Cour constitutionnelle*, Magyar Közlöny (Journal Officiel), no.77, 30 octobre 1989, version française de cette loi reproduite *in AIJC*, 1990, pp. 867-880.

*Loi LXV de 1990 sur les collectivités locales, Magyar Közlony (Journal officiel), 1990.* Version française de celle-ci reproduite dans : MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Lois fondamentales portant sur la libre administration des collectivités locales hongroise*, Budapest, Éditeur responsable : M. Dr. Imre Verebélyi, Secrétaire d'État Administratif, 1990, pp. 5-39.

*Loi no. LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie*, texte en français *in* OFFICE POUR LES MINORITÉS NATIONALES, *Loi no. LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie*, Éditions Janos, Budapest, 1993, 41 pages.

Italie

*Loi de la province de Bolzano en Italie no. 22 du 29 avril 1975*, citée dans LECLERC (J.), «Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi no. 108 du 3 avril 1974 sur la réforme du Code de procédure pénale*, citée dans LECLERC (J.), «Le Frioul-Venetie-Julienne», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.
*Normes italiennes en matière de protection des minorités linguistiques no 482*, texte en français dans LECLERC (J.), «Italie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Statut d'autonomie de Frioul-Vénétie Julienne, Loi constitutionnelle du 31 janvier 1963, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 février 1972, no. 1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, no.3, modifiée par la Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, no.2, in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

*Statut d'autonomie de la Sardaigne, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, no.3,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 février 1972, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 9 mars 1986, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, no.3,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, no.2, in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

*Statut d'autonomie de la Sicile, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, no.2* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, no. 3, in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

*Statut d'autonomie du Trentin-Haut-Adige, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, no.5,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 10 novembre 1971, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 février 1972, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 31 août 1972, no.670,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, no.3,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, no.2,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 7 octobre 2001, in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

*Statut d'autonomie du Val d'Aoste, Loi constitutionnelle du 26 février 1948, no.4,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 février 1972, no.1,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 12 avril 1989, no.3,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 23 septembre 1993, no. 2,* modifiée par la *Loi constitutionnelle du 7 octobre 2001, in* http://www.cortecostituzionale.it/fr/

Lituanie

*Loi sur l'autonomie locale*, citée in LECLERC (J.)' «Lituanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Macédoine

*Accord de paix du 13 août 2001 entre la guérilla albanaise et les représentants du gouvernement macédonien*, texte en anglais *in* http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm.

Mexique
*Constitution de l'État du Chiapas*, citée dans LECLERC (J.), «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Constitution de l'État de Hidalgo*, citée dans LECLERC (J.), «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Constitution de l'État du Querétaro,* citée dans LECLERC (J.), «Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Constitution de l'État de Veracruz*, cité dans LECLERC (J.), «Le Mexique», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

Nicaragua
*Loi sur la réforme partielle de la Constitution de 1995*, citée in LECLERC (J.), «Nicaragua», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.
Niger
*Ordonnance no. 99-59 du 20 décembre 1999 portant Charte des Partis politiques*, texte en français in http://www.delgi/ne/presidence/charteoartis.htm.

Norvège
*Loi du 11 avril 1980 no. 5 sur l'usage des langues dans les services publics*, citée dans LECLERC (J.), «Norvège», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Pologne
*Loi sur les élections parlementaires du 28 mai 1993*, extraits cités dans l'affaire *Gorzelik et al.* c. *Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme, dossier no. 44158/98, 20 décembre 2001.

Portugal
*Statut politique et administratif de la région autonome des Açores, Loi no. 9/87 du 26 mars 1987, modifiée par la Loi no.7/98 du 27 août 1998*, texte *in* http://www.alra.pt/estat.pdf.

*Statut politique et administratif de la région autonome de Madère, Loi de 1987*, modifiée par la *Loi no. 130-99 du 21 août 1999*, texte *in* http://www.alrm.pt/statuto_ram.html.

Roumanie
*Loi no.131 du 29 décembre 1995 amendant la Loi scolaire du 24 juillet 1995*, citée dans LECLERC (J.), «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi no.24 du 12 avril 1996 modifiant la Loi no. 69 du 26 novembre /991 relative à l'administration publique locale,* citée dans LECLERC (J.), «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

*Loi sur l'éducation du 29 décembre 1995*, citée dans LECLERC (J.), «Roumanie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca

Royaume-Uni
*Government of Wales Act 1998*, c. 38, texte en anglais in http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm.

*Local Government Scotland Act 1997; Scotland Act, 1998*, c. 46, 19 novembre 1998, texte en anglais in http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80046-h.htm.

*Northern Ireland Act, 1998*, Texte en anglais in http://www.legislation.hsmo.gov.uk/acts/acts1998 - 852-

Singapour
*Parlementary élections Act*, Chapter 218, en anglais in http://www.statutes.agc.govsg.

Slovaquie
*Loi sur la procédure civile*, citée dans LECLERC (J.), «Slovaquie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi sur la procédure pénale,* citée dans LECLERC (J.), «Slovaquie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi sur la structure du Conseil constitutionnel de la République slovaque,* citée dans LECLERC (J.), «Slovaquie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

*Loi sur le fonctionnement de la radio et de la télévision (loi no. 268/1993)*, citée dans LECLERC (J.), «Slovaquie», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Suisse:
*Loi sur les publications officielles de 1986*, citée dans LECLERC (J.), «Suisse», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

Ukraine
*Loi sur les langues*, citée dans LECLERC (J.), «Ukraine», *in L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, http://www.tlfq.ulaval.ca.

## F) JURISPRUDENCE

### a) de la Cour Permanente de Justice Internationale

*Affaire relative à la convention gréco-bulgare de 1919*, CPJI, série B, no.17, p.31.

*Affaire du statut juridique du Groënland oriental,* CPIJ, arrêt du 5 avril 1933, série A/B, no.53, p.69.

*Avis relatif aux écoles minoritaires en Albanie*, CPJI, série A/B, no. 64, 6 avril 1935, p.17.

### b) de la Cour Internationale de Justice

*Affaire des activités militaires et paramilitaires au* Nicaragua, C.I.J , Recueil 1986.

*Affaire du différend frontalier (Burkina Faso/mali)*, C.I.J., Recueil 1986, 22 décembre 1986, p.565.

*Affaire du Droit de passage en territoire indien (Portugal c. Inde), arrêt du 12 avril 1960,* C.I.J.196.

*Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord (république fédérale d'Allemagne c. Danemark et République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, C.I.J., Recueil 1969, 20 février 1969.

*Affaire du Sahara occidental*, Recueil de la CIJ, 1975, p.33 (avis du 16 octobre 1975).

### c) du Comité des droits de l'homme

*Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada, Communication 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993, Document des Nations Unies, A/48/40 (1993).*
*Lovelace* c. *Canada*, Communication R.6/24 (1984), Annuaire canadien des droits de la personnes, 305.

*Kitok* c. *Suède*, Rapport du Comité des droits de l'homme, A/43/40, 228.

*Lubicon* c. *Canada*, Rapport du Comité des droits de l'homme, vol. II, A/45/40, p.1.

### d) de la Cour européenne des droits de l'homme

*Affaire linguistique belge*, série A, arrêt du 23 juillet 1968.

*Affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt*, série A, arrêt du 2 mars 1987.

*Efstratiou* c. *Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, no. 0024095/94, décision du 18 décembre 1996, texte intégral in http://www.echr.coe.int.

*Gorzelik et al.* c. *Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme, dossier no. 44158/98, 20 décembre 2001.

**e) de la Cour suprême du Canada et autres tribunaux canadiens**

*Arrêt sur les droits miniers sous-marins*, [1967] R.C.S. 792.

*Arsenault-Cameron* c. *Île du Prince-Édouard* (2000) 1 R.C.S. 3.

*Casimir* c. *P.G. Québec*, 2005, C.S.C. 16 (31 mars 2005).

*Doucet-Boudreau* c. *Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3.

*Fédération Franco-ténoise* c. *Canada*, (2000) 1 C.F. 241.

*Fédération Franco-ténoise* c. *Canada*, (2000) 3 C.F. (Appel) 641.

*Fédération Franco-ténoise et al.* c. *P.G. du Canada, P.G. des T.N.-O. et al.*, décision de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, 8 novembre 2002, dossier no. 5-0001-CV-2001000345.

*Forum des maires de la péninsule acadienne* c. *Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2004] CAF 263.

*Gisèle-Lalonde et al.* c. *Ontario*, Cour d'appel de l'Ontario, 12 décembre 2001, no. de dossier C-33807.

*Gosselin (tuteur de)* c. *P.G. du Québec*, 2005, C.S.C. 15 (31 mars 2005).

*Mahé* c. *Alberta*, (1900) 1 R.C.S. 342.

*R.* c. *Beaulac*, (1999) 1 R.C.S. 768.

*Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, (1993) 1 R.C.S. 839.

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

*Solski (tuteur de)* c. *P.G. du Québec*, 2005, C.S.C. 14 (31 mars 2005).

*Switzman* c. *Elbling*, (1945) B.R. 421, p.430 et [1957] R.C.S. 285.

**f) du Conseil constitutionnel français**

*Décision no. 91-290D relative à l'article 1 de la Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse de 1991*, décision du 9 mai 1991.

**g) du Conseil fédéral suisse**

*Différend frontalier colombo-venezuelien*, R.S.A., 1922, vol.1, p.228.

## G) TRAITÉS ET ENTENTES BILATÉRALES

*Accord bilatéral Suède-Finlande du 27 juin 1921 approuvé par le Conseil de la SDN au sujet des Îles Aland*

*Convention entre la République de Hongrie et la République croate sur la protection des droits de la minorité croate vivant dans la République de Hongrie et la minorité hongroise vivant dans la République croate* du 5 avril 1995 (en vigueur depuis le 22 avril 1995).

*Convention en vue d'assurer les droits de la minorité nationale vivant dans la République hongroise et de la communauté (minorité) nationale hongroise vivant dans la République slovène* du 6 novembre 1992 (en vigueur depuis le 29 juin 1994).

*Déclaration concernant les principes de la coopération entre la République de Hongrie et la République socialiste soviétique de l'Ukraine en vue d'assurer les droits des minorités nationales* du 31 mai 1991.

*Déclaration concernant les principes de la coopération entre la République de Hongrie et la République socialiste soviétique de l'Ukraine en vue d'assurer les droits des minorités nationales* du 31 mai 1991 à laquelle a adhéré la Slovénie le 6 novembre 1992.

*Mémorandum d'Entente de 1954* entre l'Italie, la Yougoslavie, les États-Unis et la Grande-Bretagne

*Traité d'amitié et de coopération entre la République de Hongrie et la République slovène* du 1er décembre 1992 (en vigueur depuis le 4 mars 1994).

*Traité de bon voisinage et de la coopération entre la République de Hongrie et l'Ukraine* le 6 décembre 1991 (en vigueur depuis le 16 juin 1993).

*Traité d'entente, de coopération et de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie* du 16 septembre 1996 (en vigueur depuis le 27 décembre 1996).

*Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 signé avec la Turquie*

*Traité de Neuilly du 27 novembre 1919 signé avec la Bulgarie*

*Traité de Nimèque de 1678 entre la France et la Hollande*

*Traité d'Osimo de 1975 entre l'Italie et la Yougoslavie*

*Traité d'Ovila de 1960 entre la Suède et la Pologne*

*Traité de Paris de 1763 entre l'Angleterre et la France*

*Traité de Paris du 9 décembre 1919*

*Traité de Ryswick de 1697 entre la France et la Hollande*

*Traité de Sèvre du 10 août 1920*

*Traité de St-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 signé avec l'Autriche*
*Traité de Trianon du 4 juin 1920 signé avec la Hongrie*

*Traité de Versaille du 28 juin 1919*

*Traité de Vienne de 1606 entre le Roi de Hongrie et le Prince de Transylvanie*

*Traité de Westphalie de 1648 entre la France et le Saint empire*

*Traité sur les relations amicales et la coopération entre la République de Hongrie et la République croate* du 16 décembre 1992 (en vigueur depuis le 21 décembre 1993).

*Traité sur les relations de bon voisinage et sur la coopération amicale entre la République de Hongrie et la République slovaque* du 19 mars 1995 (en vigueur depuis le 15 mai 1996).

## H) DISCOURS

EKEUS (R)., Haut-Commissaire des minorités nationales pour l'organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Rapid Pro-Action Identifying and Addressing Sources of Conflict*, prononcé dans le cadre de la Wilton Park Conférence on «Creating Conditions for Peace», 1er juillet 2002, texte en anglais in http://www.osce.org.

MATSUURA (K.), Directeur général de l'UNESCO, *Discours à l'occasion du lancement 2004 comme Année international de commémoration de la lutte contre l'esclavage et de son abolition*, Document de l'UNESCO, DG/2004/019, 19 février 2004.

MATSUURA (K.), Directeur général de l'UNESCO, *Discours prononcé à l'occasion de la présentation du suivi de l'Année des Nations Unies pour le patrimoine culturel,* devant la 58e Assemblée générale des Nations Unies, New-York, Document de l'UNESCO, DG/2003/150, 31 octobre 2003, 5 pages.

VAN DER STOEL (M.), Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, *Looking Back, Looking Forward: Reflexions on Preventing Inter-ethnic Conflict*, Discours prononcé lors de la Conférence internationale tenue à Bonn en Allemagne le 14 décembre 2002 sur le thème: «Facing Ethnic Conflict», 8 pages, texte en anglais in http://www.osce.org.

## I) AUTRES DOCUMENTS

*Accords de Dayton du 21 novembre 1995*, signés à Paris le 14 décembre /995, texte en anglais in http://www.bhembassy.org/dayton.htm.

AHNEE (Sd.L.R.), *Proposed decentralised system of Government for Rodrigues, Office of the President of Mauritius, 24 July 2001 and their Appendix: The ConstitutionalAmendment Bill and The Rodrigues Regional Assembly Bill, 2001*, ces textes se retrouvent en anglais in http://nch.intnet.mu/govt/act.htm.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Chine, le Règne de l'arbitraire*, Les Éditions Francophones d'Amnesty International, Mars 1996, 128 pages, p. 51 à 55.

CARDINAL (L.) et HUDON (M.-E.), *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada, Étude réalisée pour le compte du Commissaire aux langues officielles*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, 2001, no. de cat. SF31-5712001, ISBN: 0-662-66131-1, 76 pages.

COMITÉ CANADA-TIBET, *Tibet and Negociation, in* site [http://www.tibet.ca/en/c2000media.kit/tibet_neg.shtml.].

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *La gestion scolaire: La mise en oeuvre de l'article 23 de la Charte*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du canada, ISBN: 0-662-63710-0, 1998, 178 pages.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi-judiciaires*, Ministre des travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 1999, no. de cat.: SF 31-37/1999, 84 pages.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, Rapports de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999/200, 2001/2001 et 2003/2004 : *Les droits linguistiques*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, *in* [http://www.ocol-clo.gc.ca.]

CONFÉRENCE SUR LA YOUGOSLAVIE, Commission d'arbitrage (Commission Badinter), *Avis no.1*, 29 novembre 1991, en français *in RGDIP* (1992) vol.96, no.1-2, pp. 264-265.

CONFÉRENCE SUR LA YOUGOSLAVIE, Commission d'arbitrage (Commission Badinter), *Avis no.2*, 11 janvier 1992, en français *in RGDIP* (1992) vol.96, no.1-2, pp. 266-269.

FINNISH SAMI PALIAMENT, «Land Rights, Linguistic Rights and Cultural Autonomy for the Finnish Sami People», *Indigenous Affairs*, no. 33/4, July-December, 1997, 6 pages.

JANET (S.C.), *Development Minorities and Indigenous Peples: A Case Study and Evaluation of Good Practice*, Issue Paper for Minority Rights Groups International, ISBN 1 897693 94X, London, United Kingdom, 2002, 56 pages.

*Interventions des représentants de la minorité musulmane de Grèce lors des séance de travail du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités tenue en mars 2004, in* http://www.unhchr.ch/french/minorities/groupe.htm.

INSTITUT DE RECHERCHE DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (UNRISD), *Mains visibles: Assumer la responsabilité du développement social*, Rapport de l'UNRISD, Nations Unies, Genève, 2001, 195 pages.

INSTITUT DE SOCIOLINGUISTICA CATALANA, «Le Same en Suède», *in* http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/sami/fr/i2/i2.html.

KALTENBACH (J.), *One and a Half Year Experience of the Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights*, Republic of Hungary, Budapest, Edited by : Dr. Lajos Aary-Tamas, April 1997, 41 pages.

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.

MERCATOR-MEDIAS, «The Muslim minority of Greek Thrace» In Panoramiques sur les langues minoritaires territoriales de l'Union Européenne, in http://www.mfa.gr/foreign/bilateral/musmin.htm.

*Rapport d'Amnestie international de 2000, in* http://web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf.

RIDDELL (R.), *Minorities, Minority Rights and Development - Issues Paper for Minority Rights Group International*, ISBN 1 897693 57 5, London, United Kingdom, 2002, 44 pages.

## J) AUTRES SITES WEB D'INTÉRÊT

Bureau des Élections de la Nouvelle-Zélande,
http://www.elections.org.nz/elections/general/structures.html.

Comité Canada-Tibet, *Tibet and Negociation, in* site
[http://www.tibet.ca/en/c2000media.kit/tibet_neg.shtml.].

Gouvernement des Îles Faroes: http://www.fullveldi.fo.
Site du Mali: http://www.geocities.com/informal/gouvernement/admin2.htm.

Ministère des affaires tribales de l'Inde: http://ww.tribal.nic.in/index/.htm.

Réseau civique du Tyrol du Sud: http://www.provincia.bz.it/français/introduction/instruction.htm.

Site de l'Assemblée des Premières Nations (au Canada) in http://www.apn.ca

Site de l'Union africaine, en ligne : [http://www.africa-union.org.]

Site du Conseil de l'Europe en ligne: [www.conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/html/122.htm.]

Site du Gouvernement groënlandais, en ligne : [http://dk.nanoq.gl.]

Site du Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies, en ligne:
[http://www.unhchr.ch/french/minorities/groupe.htm.]

Site du Mali, en ligne : [www.geocities.com/informal/gouvernement/admin2.htm.]

Site du Parlement same finlandais: http://www.semediggi.fi

Site du Parlement same norvégien: http://www.samediggi.no.

Site du Parlement same suédois: http://sametinget.se -

Site du Programme de Contestation Judiciaire du Canada in http://ccppcj.ca

Site du Secrétariat des affaires autochtones du gouvernement du Québec *in*
http://www.cex.gouv.qc.ca/d/html/d0466001.html

# - LA TABLE DES MATIÈRES -

# LA TABLE DES MATIÈRES


**INTRODUCTION** ..... 1

**PARTIE I : LES MINORITÉS ET LEUR PROTECTION EN DROIT INTERNATIONAL: VERS UN DROIT À LA « PARTICIPATION » ?** ..... 15

**Chapitre 1 : La complexité et la diversité des situations minoritaires** ..... 16

*SECTION I : L'ÉTERNELLE CONFUSION ENTOURANT LA NOTION DE « MINORITÉ »* ..... 16

*PARAGRAPHE 1 : À LA RECHERCHE D'UNE DÉFINITION ET D'UNE TERMINOLOGIE COMMUNE* ..... 17

*PARAGRAPHE 2 : LA DISTINCTION MINORITÉS/PEUPLES AUTOCHTONES* ..... 24

*SECTION II: L'ACTUELLE MOSAÏQUE DES MINORITÉS* ..... 33

*PARAGRAPHE 1 :LE PORTRAIT DISPARATE DES DIFFÉRENTS « GROUPES EN SITUATIONS MINORITAIRES »* ..... 33

*A) Les caractéristiques marquantes de leur identité* ..... 33

*a) L'origine nationale* ..... 35

*b) L'origine ethnique* ..... 39

*c) L'origine linguistique* ..... 41

*d) L'origine religieuse* ..... 46

*B) Les particularités de leur mode de vie* ..... 48

*a) La diversité de leur mode d'établissement géographique* ..... 48

*b) L'hétérogénéité de leurs besoins et aspirations* ..... 50

*PARAGRAPHE 2 :L'ORIGINE DE L'ÉMERGENCE DES DIFFÉRENTES SITUATIONS MINORITAIRES* ..... 54

*A) Les circonstances propres à chaque situation* ..... 54

*a) Les données historiques* ..... 54

*b) L'organisation de l'État* ..... 55

*B) L'influence manifeste de grands événements* ..... 59

*a) Les épisodes historiques marquants* ..... 59

i) La montée du nationalisme et la chute des Empires multinationaux en Europe ..... 60

ii) Le colonialisme et la décolonisation en Amérique, en Afrique et en Asie ..... 62

iii) L'effondrement du bloc soviétique et la chute du communisme ..... 69

*b) Les nouveaux phénomènes : le processus de mondialisation, l'ouverture desfrontières et les déplacements de populations* ..... 77

**Chapitre 2 : L'amorce d'une réponse internationale aux problèmes des minorités** ..... 79

*SECTION I : L'ÉLABORATION D'UN « DROIT » VISANT LA « PROTECTION » DES MINORITÉS* ..... 80

*PARAGRAPHE 1 : LES PREMIERS BALBUTIEMENTS* ..... 81

*A) La reconnaissance des droits collectifs et ses limites dans le cadre de la Société des Nations* ..... 82

*B) L'affirmation prioritaire des droits individuels et le désintérêt à l'égard des droits collectifs au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale* ..... 87

*PARAGRAPHE 2 : LA DÉCOUVERTE DE LA DIMENSION COLLECTIVE DES DROITS DE L'HOMME* ..... 90

*A) Les droits des personnes appartenant à une minorité* ..... 90

*a) L'article 27 du Pacte* ..... 91

b) *La multiplication d'instruments relatifs aux personnes appartenant à une minorité adoptés au sein de diverses organisations régionales ou universelles* ..... 95

i) Au sein de la CSCE/OSCE ..... 95

ii) Au sein des Nations Unies ..... 98
iii) Au sein du Conseil de l'Europe ..... 101
iv) Au sein de l'Organisation des États américains (OEA) ..... 106
v) Au sein de la Communauté des États indépendants (CEI) ..... 107
*B) Vers une reconnaissance directe de droits collectifs en complément aux droits de l'homme* ..... 108
*a) Les indices formulés dans certains instruments régionaux et internationaux* ..... 110
i) Les instruments adoptés dans le cadre africain ..... 110
ii) Les instruments relatifs aux autochtones ..... 112
iii) Les dispositions de certains autres instruments qui font référence à l'« identité des minorités », à la « diversité culturelle » et au « pluralisme » ..... 117
*b) Le fondement théorique à la reconnaissance de droits collectifs dans le cadre d'un État libéral démocratique* ..... 121
i) La théorie développée par Will Kymlicka et les principales critiques formulées à son égard ..... 125
*- L'importance de l'appartenance culturelle* ..... 126
*- L'égalité libérale* ..... 129
*- La réponse à la construction nationale entreprise par la majorité* ..... 134
*- La question de la cohésion sociale* ..... 138
ii) Les justifications qui nous semblent les plus significatives à la reconnaissance de droits collectifs ..... 139
*- Les droits collectifs renforcent les droits individuels* ..... 139
*- Les droits collectifs constituent des droits fondamentaux en soi* ..... 141
*- Les droits collectifs contribuent au maintien de la diversité* ..... 143
*- Les droits collectifs contribuent à promouvoir la justice au sein des États multinationaux ou multiculturels* ..... 144
*c) Les moyens disponibles permettant de dépasser les difficultés liées à la reconnaissance de droits collectifs* 149
*d) L'identification des divers droits collectifs envisageables* ..... 156

***SECTION II : L'ÉVOLUTION DU RÉGIME INTERNATIONAL DE PROTECTION DES MINORITÉS VERS UN « DROIT DE PARTICIPATION »*** ..... 159

*PARAGRAPHE 1 : LES ASSISES LÉGALES POSSIBLES DU «DROIT DE PARTICIPATION» EN DROIT INTERNATIONAL* ..... 160
*INTERNATIONAL* ..... 160
*A) Une première assise légale possible : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à l'autodétermination* ..... 161
*a) L'approche traditionnelle : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à l'autodétermination dans le contexte de la décolonisation* ..... 161
*b) L'approche évolutive : le droit à l'autodétermination interne* ..... 166
*B) Une deuxième assise légale possible : Le droit à l'autonomie* ..... 170
*C) Une troisième assise légale possible : Le droit de participation effective des minoritaires combiné à l'obligation de préserver l'identité des minorités et à la nécessité d'assurer la diversité et le pluralisme* ..... 178 *178*

*PARAGRAPHE 2 : LA NATURE ET LA PORTÉE DU DROIT DE «PARTICIPATION» EN ÉMERGENCE* ..... 181
*A) Les bénéficiaires de ce droit* ..... 182
*B) Les caractéristiques de ce droit* ..... 183
*a) Un droit étendu : la participation à toutes les facettes de la « vie de l'État »* ..... 183
*b) Un droit à « contenu variable » adaptable aux diverses situations minoritaires* ..... 185
*c) Un droit limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit* ..... 188
*d) Un droit compatible avec la souveraineté de l'État* ..... 192
*e) Les critères qui peuvent être dégagés des caractéristiques du droit de participation pour évaluer le respect de ce droit dans un cas donné* ..... 195 195
*C) Les moyens de mise en œuvre du « droit de participation »* ..... 196
*a) Une variété de moyens* ..... 197
*b) L'autonomie : un moyen de mise en œuvre du « droit de participation »* ..... 200
i) Les différentes formes d'autonomie ..... 200
ii) Les particularités de l'autonomie personnelle ..... 204
1- Ses origines ..... 204
- Le système des *millets* développé par l'Empire ottoman ..... 204
- La théorie de Jozsef Eötvös ..... 206
- La théorie de l'État multinational ..... 207

-Les critères retenus par Karl Renner pour l'élaboration de la théorie....209
- La théorie reprise par Otto Bauer....212
2- L'influence de la théorie de l'État multinational sur la situation actuelle : les caractéristiques de l'autonomie personnelle et ses principaux mécanismes de fonctionnement....213

**CONCLUSION SUR LA PREMIÈRE PARTIE : De nécessaires ajustements au « Droit international des minorités » pour assurer un « Droit de participation » adapté à toutes les situations minoritaires....215**

**PARTIE II : LES MINORITÉS DANS LA PRATIQUE DES ÉTATS : VERS LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS VISANT À ASSURER LEUR PARTICIPATION....227**

**Chapitre 1 : Les réponses actuelles de la plupart des États aux problèmes des minorités : l'adoption de diverses politiques parfois insuffisantes, mais le plus souvent compatibles avec le « droit de protection » élaboré en droit international....229**

*SECTION I : LES POLITIQUES NÉGATIVES OU NEUTRES....229*

*PARAGRAPHE 1 : L'ASSIMILATION DES MINORITÉS....230*
*A) La politique d'assimilation forcée....230*
*B) La politique d'intégration....234*
*C) Les effets de ces deux types de politique d'assimilation....236*

*PARAGRAPHE 2 : LA NON-INTERVENTION À L'ÉGARD DES MINORITÉS....238*
*A) Les cas où la population est relativement homogène....239*
*B) Le cas des anciennes colonies africaines....240*
*C) Le cas des minorités considérées par l'État comme adaptées....241*

*SECTION II : L'ADOPTION DE POLITIQUES DE PROTECTION....242*

*PARAGRAPHE 1 : L'ADOPTION DE DROITS SPÉCIFIQUES DANS DES SECTEURS PARTICULIERS EN FAVEUR D'UNE OU DE PLUSIEURS MINORITÉS....243*
*A) Le choix des bénéficiaires de ce genre de politique....243*
*B) Les droits et les secteurs couverts....245*
*C) Les limites possibles à l'application d'une telle politique....253*

*PARAGRAPHE 2 : LA RECONNAISSANCE D'UN STATUT JURIDIQUE POUR LES MINORITÉS....256*
*A) Le statut juridique différencié....257*
*B) Le statut juridique égal....259*

*PARAGRAPHE 3 : L'ACCOMMODEMENT DES MINORITÉS....260*

*PARAGRAPHE 4 : LE CONSTAT : L'INSUFFISANCE DES POLITIQUES DE PROTECTION POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES MINORITÉS....261*

**Chapitre 2: L'adoption, par certains États, de politiques de participation susceptibles de consacrer l'existence d'un « droit de participation » des minorités en droit international....263**

*SECTION I : LES SOLUTIONS VISANT LA PARTICIPATION DES MINORITÉS AU SEIN DES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT (SOLUTIONS « INTÉGRATIVES»)....269*

*PARAGRAPHE 1 : LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS AU SEIN DES ORGANES LÉGISLATIFS* ..... 269
*A) Les règles électorales* ..... 270
*a) L'octroi de privilèges en faveur de partis politiques de minorités* ..... 270
*b) L'octroi de privilèges aux membres des minorités sans égard à l'existence ou non de partis spécifiques de minorités* ..... 276
*B) Les mécanismes décisionnels* ..... 279

*PARAGRAPHE 2 : LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DE L'ORDRE JURIDIQUE* ..... 280

*PARAGRAPHE 3 : LES FACTEURS DÉTERMINANTS DANS LE CHOIX DE CES SOLUTIONS « INTÉGRATIVES »* ..... 282
*A) L'importance démographique d'un groupe en situation minoritaire au sein de l'État* ..... 283
*B) Le mode d'établissement géographique* ..... 284
*C) Le mode de vie* ..... 285
*D) Les liens historiques entre le groupe minoritaire et le territoire sur lequel il vit ou entre le groupe minoritaire et la majorité* ..... 285
*E) La force revendicatrice des minorités quant à leurs besoins et aspirations* ..... 286

***SECTIONS II : LES SOLUTIONS VISANT LA PARTICIPATION DES MINORITÉS EN MARGE DES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT (SOLUTIONS « AUTONOMISTES »)*** ..... 287

PARAGRAPHE 1 : LES INSTITUTIONS MINORITAIRES DE DIALOGUE ..... 288

*PARAGRAPHE 2 : LES SOLUTIONS TERRITORIALES* ..... 290
*A) La décentralisation des pouvoirs par le biais d'un aménagement fédéral* ..... 291
*a) Les principales caractéristiques du fédéralisme* ..... 291
*b) L'utilité possible de l'aménagement fédéral pour assurer une certaine participation des minorités* ..... 299
(i) L'autonomie des entités fédérés sur certaines sphères spécifiques ..... 300
(ii) La participation des entités fédérées au niveau central ..... 307
(iii) Le partage des compétences communes ..... 311
(iv) L'insuffisance de ces mécanismes fédéraux pour répondre à tous les besoins de participation ..... 313
*B) La décentralisation des pouvoirs par le biais de l'autonomie territoriale* ..... 314
*a) L'autonomie régionale* ..... 316
***- L'Italie et ses cinq régions à statut spécial*** ..... 319
***- La Finlande et son archipel d'Äland*** ..... 322
***- Le Danemark et ses deux territoires : le Groenland et les Îles Faroes*** ..... 327
***- Le Royaume-Uni et les autonomies de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord*** ..... 333
***- Le Portugal et ses archipels des Açores et de Madère*** ..... 336
***- La Chine et ses cinq régions autonomes*** ..... 338
*b) L'autonomie locale* ..... 343
(i) L'autonomie locale accordée à l'ensemble des collectivités locales ..... 345
ii) L'autonomie locale différente ou spéciale pour certaines localités ..... 348
**- La Croatie et ses districts à statut d'autonomie spéciale avant 1995** ..... 349
**- La Hongrie et ses Conseils minoritaires communaux** ..... 351
**-L'Inde et ses « *Tribal areas* »** ..... 355

*PARAGRAPHE 3: LES SOLUTIONS PERSONNELLES* ..... 359
*A) L'autonomie personnelle sectorielle* ..... 360
*a) L'autonomie personnelle sectorielle dans le domaine de l'éducation* ..... 360
**- L'Italie et ses Rectorats autonomes dans la province de Bolzano** ..... 362
**- Le Canada et sa gestion scolaire** ..... 365
*b) L'autonomie personnelle sectorielle en matière de culture* ..... 370
**- L'Estonie et son autonomie culturelle** ..... 370
**- Les pays du Nord (Finlande, Norvège et Suède) et leurs Parlements sami** ..... 373
*B) L'autonomie personnelle à vocation plus générale* ..... 380
*a) L'autonomie personnelle applicable territorialement* ..... 380
**- La Belgique et ses Communautés linguistiques** ..... 381
**- La Hongrie et ses conseils minoritaires locaux** ..... 382

**- La Croatie et ses Conseils de minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux** ..... 386

**- La Slovénie et ses Collectivités autonomes dans les villes où vivent les communautés hongroise et italienne** ..... 388

*b) L'autonomie personnelle sans restriction territoriale* ..... 389

**- La Croatie et son Conseil pour les minorités nationales** ..... 390

**- La Hongrie et ses Conseils minoritaires nationaux** ..... 391

*PARAGRAPHE 4: LES FACTEURS DÉTERMINANTS DANS LE CHOIX DE CES SOLUTIONS « AUTONOMISTES »* ..... 395

*A) L'importance démographique du groupe minoritaire au sein de l'État* ..... 396

*B) La conscience identitaire des minorités* ..... 398

*C) Les liens historiques entretenus par le groupe minoritaire avec le groupe majoritaire et avec le territoire sur lequel il vit* ..... 399

*D) Le mode d'établissement géographique* ..... 401

*E) Les autres facteurs plus particulièrement pertinents à la détermination du degré de participation à octroyer à un groupe minoritaire dans le cadre de solutions « autonomistes »* ..... 402

*a) Les indices qui découlent de la pratique* ..... 403

i) Quant au degré de participation : pouvoirs consultatifs ou décisionnels ..... 403

ii) Quant à la portée du pouvoir décisionnel : pouvoirs administratifs, législatifs ou financiers ..... 403

iii) Quant aux sujets sur lesquels peuvent porter les pouvoirs décisionnels ..... 404

iv) Quant à tous les choix relatifs au degré de participation ..... 404

*b) Le développement éventuel de la pratique* ..... 405

**CONCLUSION SUR LA DEUXIÈME PARTIE : L'intérêt des exemples de mesures étatiques exposées pour la mise en place d'un nouveau contrat social État/minorités donnant vie au «droit de participation»** ..... 406

**CONCLUSION GÉNÉRALE: Vers un choix éclairé de nouvelles solutions adaptées à chaque situation minoritaire pour assurer le « droit de participation »** ..... 416

**Liste des annexes** ..... 425

**Annexes A à F** ..... 426

**Bibliographie** ..... 486