

Strasbourg, le
<s:\cdl\doc(97)\cdl-min\3 p.f.>
N° 010/95

Diffusion restreinte
CDL-MIN (97) 3 PROV.
Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**NOTE DE SYNTHÈSE
SUR
LA PARTICIPATION DES PERSONNES
APPARTENANT A DES MINORITÉS
A LA Vie sociale**

Introduction

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

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

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

Mise à part l'interrogation concernant la place qui revient aux minorités dans les mécanismes d'exercice du pouvoir, se pose aussi la question de savoir quelle est la place faite aux minorités dans les autres domaines de la vie sociale. **La présente note vise à faire l'inventaire des règles nationales concernant la participation des minorités à la vie sociale** dans ses aspects autres que politique (qualifiés ci-après de "**vie sociale**"). A cet égard il faut également tenir compte du fait que la Commission de Venise a déjà publié une vaste étude sur la protection des minorités en général et plus spécifiquement dans l'Etat fédéral et régional¹.

La participation des minorités dans la vie sociale est tout d'abord fondée sur la consécration du principe de l'égalité (1). Il s'agira par conséquent d'examiner en premier lieu dans quelle mesure

¹ Voir "La protection des minorités", dans la Collection "Science et techniques de la démocratie" n°9, Travaux de la Commission européenne de la démocratie par le droit.

ce principe d'égalité est effectivement respecté en essayant d'apprécier l'existence de discriminations indirectes. Cependant, il ne suffit pas de consacrer le principe de l'égalité pour assurer une participation effective des minorités dans la vie sociale. Une action spéciale en faveur de celles-ci peut s'avérer nécessaire. Nous examinerons en deuxième lieu les mesures positives mises en oeuvre par les Etats européens en faveur des minorités en vue de promouvoir leur participation à la vie sociale (2).

1. Le principe général de non discrimination

Le principe général applicable en la matière est sans grande surprise **le principe de la non discrimination**. En cette fin de vingtième siècle le triomphe des droits de l'Homme et de la démocratie libérale est incontestable au moins au niveau des principes. Toute discrimination ne peut plus être qu'indirecte et dissimulée.

A la question de savoir s'il y a des règles ou des pratiques nationales critiquées par les minorités comme entraînant une discrimination indirecte, la plupart des Etats participant à la présente étude ont répondu par la négative. Cependant, si on laisse de côté certaines critiques un peu exagérées et facilement réfutables², il y a **une règle qui a été fréquemment mentionnée comme étant susceptible d'entraîner une discrimination**: il s'agit de **la condition de connaissance de la langue officielle du pays pour occuper un poste dans l'Administration publique**. Comme il s'agit d'un problème qui se pose fréquemment et notamment dans les pays de l'Est récemment démocratisés, il pourrait être utile d'apporter quelques éléments de réflexion sur cette question.

Pour savoir si une condition d'emploi dans les services publiques est ou non un moyen de discrimination indirecte au détriment des minorités, il faut se demander si la **qualité requise est objectivement nécessaire ou utile à l'exercice de la fonction en question**. La part de subjectivité que comporte cette appréciation d'opportunité explique le flou relatif qui règne lorsqu'il s'agit d'apprécier l'existence d'une discrimination dissimulée. Dans le cas présent, on pourrait être tenté dans un premier temps de répondre que la connaissance de la langue majoritaire est nécessaire au bon fonctionnement du service tant dans les relations entre les agents que dans les rapports entre ceux-ci et les administrés.

Cependant, il convient de nuancer cette prise de position **en tenant compte de la portée de l'obligation de connaissance de la langue officielle**. En effet, comme soutenu dans un contexte analogue³, la connaissance parfaite de la langue officielle peut être considérée comme un moyen de discrimination indirecte lorsque elle n'est pas indispensable pour assumer les fonctions en question. Concernant notamment les travaux manuels, il n'est pas exagéré de penser qu'une connaissance minimale de la langue officielle pourrait suffire.

² Voir à titre d'exemple le cas du Danemark où l'on a critiqué la condition de taille minimale pour accéder à la police ou aux forces armées, *Reponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale*, p. 83. Il ne semble cependant pas exagéré de soutenir qu'une telle condition a un certain rapport avec les fonctions que les officiers de police ou les militaires ont à effectuer.

³ "The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration", OIT n°4/1994, p. 99.

De plus, il faut aussi **tenir compte du fait que la langue officielle n'est pas forcément celle de la majorité absolue de la population**. C'est le cas notamment dans certains Etats récemment démocratisés, qui, dans le cadre de leur effort de promotion de leur identité nationale, ont déclaré leur langue nationale seule langue officielle. Dans des pays où la majorité de la population parle le russe, la condition de connaissance de la langue nationale peut paraître comme un moyen d'écartier de l'administration les minorités russophones. C'est pour cette raison qu'on ne peut qu'apprécier l'effort dont ont fait preuve plusieurs pays pour trouver un équilibre entre leur volonté d'affirmer leur identité nationale et la nécessité de respecter les droits des minorités. C'est ainsi qu'en Ukraine la connaissance de la langue nationale n'est requise que pour des postes très élevés⁴; il en va de même en Lituanie⁵. Dans ce dernier pays, la condition de connaissance de la langue nationale n'a été d'ailleurs appliquée que progressivement, de façon à créer les conditions nécessaires pour permettre la présence des minorités dans les emplois publics.

En conclusion, nous pouvons dire que, lorsqu'il s'agit d'apprécier si la condition de connaissance de la langue officielle est ou non une forme de discrimination indirecte au détriment d'une minorité, il faut prendre en considération le degré de connaissance de la langue officielle requis, mais aussi la progressivité de mise en oeuvre de cette condition et l'application éventuelle de programmes d'action destinés à éviter que les personnes appartenant à des minorités soient évincées des postes de l'administration publique. Il est clair par conséquent que l'affirmation du principe de l'égalité, si importante soit-elle, ne suffit pas toujours pour protéger les droits des minorités. Après nous être interrogés sur la question de savoir si les Etats européens respectent le principe de l'égalité en ce qui concerne la participation des minorités à la vie sociale, nous pouvons nous demander à présent, dans quelle mesure les Etats européens dépassent une égalité de droit et essaient par une action positive au profit des minorités d'obtenir une véritable égalité de fait.

2. L'action positive en faveur des minorités

L'action positive en faveur des minorités est une question hautement controversée. Sa justification d'un point de vue moral et philosophique et son efficacité sur le plan économique n'ont pas été affirmées sans contestations (2.1). Il n'est dès lors pas surprenant que la consécration du principe d'une action positive en faveur des minorités ne soit pas très fréquente dans les pays européens (2.2). Cependant, après l'effondrement des régimes socialistes d'Europe centrale et orientale et de l'URSS et l'accentuation du problème de la condition des minorités dans ces pays, la question de l'opportunité de prendre des mesures spéciales en faveur de celle-ci apparaît sous un jour nouveau.

2.1 Le principe d'une action positive en faveur des minorités ne fait pas l'unanimité

⁴ Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 246.

⁵ Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 142.

Il est intéressant de constater que tant les tenants que les opposants de l'action positive mettent en avant le principe de l'égalité pour soutenir leur opinion. Selon les premiers en effet *le principe de l'égalité n'implique pas un traitement identique en toute hypothèse*, mais un traitement identique pour tous ceux qui se trouvent dans une situation similaire⁶. Les personnes appartenant à des minorités se trouvent souvent dans une situation défavorable. Il serait donc justifié de leur réserver dans certains cas un traitement de faveur en vue de parer à cette situation. Les opposants à l'action positive répliquent quant à eux que cette action viole l'égalité sous prétexte de la promouvoir. En effet, si une discrimination arbitraire existe lorsque des caractéristiques irrelevantes de certaines personnes ont été prises en considération pour les traiter différemment, il ne serait pas moralement justifié de prendre en considération ces mêmes caractéristiques pour justifier une autre différence de traitement, positive cette fois-ci en faveur de ces personnes. *Un motif de traitement différencié considéré une fois comme irrelevant est toujours irrelevant*⁷.

Les tenants de l'action positive en faveur des minorités rétorquent alors que l'action positive est fondée sur la volonté de réparer les dommages ainsi faits aux membres des minorités nationales⁸. *La différence de traitement serait donc fondée sur un critère moralement justifié: la volonté de fournir une compensation aux victimes d'une discrimination*. Cependant, cela pose le problème que *des membres des minorités nationales qui n'ont subi aucun traitement défavorable vont bénéficier de ces mesures, alors que d'autres personnes, victimes d'une discrimination pourraient en être exclues*⁹. Cependant, les individus sont très largement traités aujourd'hui sur la base de données de groupes¹⁰. Tous les systèmes de groupe impliquent l'établissement d'un équilibre entre l'efficacité et la justice. Certains systèmes de groupes sont plus controversés que d'autres. La légitimité de tels systèmes est une question d'intérêt général, et c'est donc à l'Etat de décider s'il convient d'accepter certains groupes particuliers¹¹.

D'autre part, la discussion sur l'action positive en faveur des minorités est aussi un sujet qui divise les économistes. En général, ceux qui sont favorables à l'économie de marché sont hostiles à l'action positive de l'Etat en faveur de certaines personnes. *La discrimination étant ainsi à la fois inefficace et coûteuse, elle serait progressivement amenée à disparaître du système*¹². Or, d'autres économistes soulignent que *la persistance du phénomène discriminatoire*

⁶ Benn and Peters, *Social principles and democratic State*, London, George Allen and Unwin, 1959, p. 110. Ce principe est même considéré comme une exigence de la raison: Lucas, *On justice*, Oxford, Clarendon Press, 1980.

⁷ Goldman, *Justice and reverse discrimination*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 67. Voir aussi Gross, *Discrimination in reverse*, New York, New York University Press, 1978, p. 381.

⁸ Nickel, *Should reparations be to individuals or to groups?*, in Gross editions, 1977, p. 314.

⁹ Cowan, *Inverse discrimination*, in Gross editions, 1978, p. 291.

¹⁰ Par exemple, la plupart des systèmes d'assurance automobile imposent une prime supérieure aux jeunes conducteurs. Ce système est généralement reconnu comme acceptable et efficace, malgré le fait qu'il peut être injuste pour certains individus qui tombent dans cette catégorie, mais ne sont pas des conducteurs dangereux. De même, certains autres conducteurs, tout aussi dangereux et irresponsables échappent à l'obligation de payer une prime supérieure, parce qu'ils ont l'âge prescrit.

¹¹ Taylor, *Reverse discrimination and compensatory justice*, in Gross editions, 1977, p. 296.

¹² Becker, *The economics of discrimination*, Chicago, Chicago University Press, 1971.

montre que cet argument n'est pas fondé. Ce serait l'expression d'une perception idéalisée du marché. Ils notent que les agents économiques sont aussi des personnes, qui ne peuvent être détachées de leur culture et de leurs préjugés. Vu la non efficacité du marché, ils concluent à la nécessité pour l'Etat d'intervenir pour corriger ce dysfonctionnement du marché¹³.

D'autre part, il est soutenu que le coût d'une politique de faveur au profit des minorités est important, alors que *les résultats sont minces*. La preuve en serait le succès très limité de l'intégration de la minorité noire américaine à des postes élevés dans l'Administration ou dans les entreprises, malgré les mesures systématiques prises depuis plusieurs décennies en faveur de cette minorité¹⁴. Cependant il n'est pas possible de savoir quel aurait été le niveau d'intégration de la minorité noire, si ces programmes d'action en faveur des minorités n'avaient jamais existé.

Nous le voyons, les discussions sur l'opportunité et la légitimité d'une action positive en faveur des minorités ne sont pas terminées. Le principe de cette action n'étant pas acquis, il n'est pas surprenant de constater le caractère limité d'une telle action en faveur des minorités en Europe.

2.2 Le principe d'une action positive en faveur des minorités fait l'objet d'une application limitée en Europe

C'est surtout dans des pays comme les Etats Unis, l'Australie, l'Inde ou le Canada que l'on retrouve des programmes d'action spécifique en faveur des minorités¹⁵. Ce sont en effet là de vastes pays, dotés de très nombreuses minorités ethniques et religieuses. En Europe occidentale, dont la géographie politique a été largement, quoique non exclusivement, fondée sur le principe de l'Etat-nation, le problème des minorités nationales se pose certes, mais de façon moins aiguë. Cependant, *après la disparition de l'Union Soviétique et l'avènement de nouvelles démocraties dans les pays de l'Est, le problème des minorités en Europe apparaît sous un jour nouveau.*

La coexistence pendant plusieurs siècles de nations et ethnies différentes dans le cadre de l'Empire tsariste d'abord, et de l'Union Soviétique ensuite, n'a pas contribué à la coïncidence entre Etat et nation. Le passage à la démocratie a ainsi réactivé de vieilles revendications ethniques. C'est pour ces raisons que l'introduction de mécanismes renforcés de protection des droits des minorités est essentielle dans ces pays pour éviter que l'adoption du principe de l'autodétermination des peuples conduise à un séparatisme agressif et à une explosion de conflits inter-ethniques suite à la disparition du gendarme soviétique¹⁶. Dans ce cadre, il pourrait

¹³ Arrow, *The theory of discrimination, in Discrimination in labour markets, Princeton, Princeton University Press 1973, p. 3.*

¹⁴ *Affirmative action: But some are more equal than others, The Economist vol. 335, n° 7910, 15 April 1995, p. 19.*

¹⁵ FAUNDEZ.I., *Affirmative Action: International perspectives, OIT 4/94, 1994.*

¹⁶ *Comme il a été très justement remarqué par M. Jean-Marc Boulgaris: "Il existe des milliers de minorités dans le monde et toutes ne pourront pas constituer leur propre Etat. Vingt nouveaux Etats se sont formés ces dernières années en Europe centrale et de l'Est; c'est pourtant à peine si le pourcentage des minorités a diminué. Plus de la moitié de ces Etats comprennent des minorités dont la proportion oscille entre 20 et 50 %. Les répercussions des tensions ethniques s'étendent au-delà des frontières. Les flux de réfugiés et les problèmes humanitaires découlant de ces situations posent d'énormes défis à la Communauté internationale". Voir dans "Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités", dans la Collection "Science et technique de la démocratie", éditions du*

paraître utile d'engager une réflexion sur l'opportunité d'adoption de mesures spéciales en faveur des minorités destinées à compléter et à accompagner l'affirmation du principe de non discrimination. Accepter la diversité signifie encore rendre cette diversité possible et viable¹⁷. Mais aussi parce que *le problème des minorités est une question de confiance réciproque entre la majorité et les minorités*. Les mesures en faveur des minorités peuvent ainsi constituer un message adressé par la majorité aux minorités, indiquant qu'elle n'entend pas les tyranniser en raison de sa force numérique.

Dans le cadre de la participation des minorités à la vie politique, il y a des mécanismes destinés à permettre un rôle effectif de ces minorités malgré leur infériorité numérique. Un rapport actuellement en cours présentera l'ensemble des mesures adoptées à ce titre par des Etats européens¹⁸. Nous nous limiterons ici à **compléter l'aperçu de cette action positive en faveur des minorités en présentant les mesures adoptées en vue de permettre une meilleure participation des minorités à la vie sociale.**

Parmi les mesures (positives) prises par les Etats en faveur des minorités, on peut distinguer deux aspects.

En premier lieu, il s'agit de la *garantie matérielle du droit de préserver sa spécificité culturelle, linguistique ou religieuse*, qui figurent parmi les droits les plus importants pour les minorités. Cela implique notamment l'obligation de l'Etat de financer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, l'emploi de la langue minoritaire dans l'administration publique¹⁹, et le financement par l'Etat d'organismes chargés de représenter et de promouvoir les intérêts des minorités. Sur ces questions, une étude très complète a été déjà effectuée par la Commission de Venise²⁰. *Ce n'est que concernant la question du soutien financier accordé par les Etats à des organes représentant les intérêts des minorités existantes que des précisions peuvent être apportées à l'étude existante.*

Dans un certain nombre de pays en effet, les pouvoirs publics se sont engagés dans une voie de soutien matériel des minorités nationales par le financement d'associations ou organes censés

Conseil de l'Europe, n°16, p. 7.

¹⁷ Roca Junyent Miquel, "La situation en Espagne", dans "Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités", Collection "Science et technique de la démocratie", éditions du Conseil de l'Europe, n°16, p. 73.

¹⁸ Par exemple, en Suisse, il y a une sur-représentation numérique des minorités dans des organes publics, M. Jean-Marc Boulgaris, "Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités", dans la Collection "Science et technique de la démocratie", éditions du Conseil de l'Europe, n°16, p. 10. Et M. Joseph Voyame observe que: "Les majorités sont souvent magnanimes et accordent aux minorités plus qu'il ne leur reviendrait selon la loi des proportions. C'est ainsi qu'il n'y a plus eu en Suisse un conflit sérieux depuis plusieurs décennies", "Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités", dans la Collection "Science et technique de la démocratie", éditions du Conseil de l'Europe, n°16, p. 93.

¹⁹ Par la mise en place d'une administration bilingue ou la mise à disposition du public d'interprètes.

²⁰ Voir "La protection des minorités", dans la Collection "Science et technique de la démocratie" n°9, Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, p. 43.

représenter leurs intérêts. C'est ainsi qu'en Argentine²¹ par exemple, la Constitution oblige le Congrès de reconnaître l'existence juridique des communautés indigènes, de respecter la possession par ces communautés des terres qu'elles occupent traditionnellement, mais aussi de leur octroyer d'autres terres aptes au développement humain qui ne seront ni cessibles, ni susceptibles d'être grevées par une charge quelconque. Au Danemark²², le gouvernement procure un soutien financier important à des organisations représentant les minorités et chargées de mettre en avant les intérêts de celles-ci.

En Finlande²³, on peut trouver à côté des organes élus chargés de représenter les minorités dans la vie politique d'autres organes semi-officiels, dépourvus de tout pouvoir de décision, mais chargés de promouvoir les intérêts des minorités et financés par l'Etat. Enfin, en Russie²⁴, la Constitution de la Fédération mentionne parmi les droits collectifs reconnus aux minorités la satisfaction des besoins et intérêts économiques grâce à des subventions budgétaires, ainsi que la création de fonds spéciaux d'assistance et de développement.

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

On peut citer ici le cas de la Grèce²⁵, du Canada²⁶ et de "l'Ex-République yougoslave de Macédoine"²⁷, où l'on trouve des mesures prises pour favoriser l'accès par les membres des minorités à l'Université ou à un emploi, ces mesures revêtant d'ailleurs plusieurs noms: quotas, objectifs numériques ou programmes d'équité.

En Italie²⁸, les emplois au sein de l'administration publique doivent être répartis dans la province de Bolzano entre les fonctionnaires de langue italienne et les fonctionnaires de langue allemande en fonction de l'importance des groupes linguistiques respectifs, celle-ci étant évaluée en fonction des déclarations faites par les habitants lors du dernier recensement. Cette solution peut paraître rigide, mais elle permet de maintenir l'équilibre entre les groupes et leur puissance sociale et politique²⁹.

²¹ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 11.

²² Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 84.

²³ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 98.

²⁴ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 182.

²⁵ Voir les Réponses supplémentaires au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale.

²⁶ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 46.

²⁷ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 237.

²⁸ Voir les Réponses supplémentaires au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale.

²⁹ L'idée est que la garantie de l'utilisation des différentes langues et le fait que l'italien et l'allemand aient le même statut pourrait se révéler insuffisant, si cette protection n'était pas renforcée par un mécanisme légal

En Belgique³⁰, on trouve des mécanismes très élaborés visant à permettre une participation effective des minorités à l'administration publique. Le principe du libre et égal accès à la fonction publique est amendé par des mesures concrètes prenant en compte le caractère plurilingue du pays³¹. Les agents de l'administration fédérale sont répartis selon leur rôle linguistique (français ou néerlandais). Jusqu'au grade de directeur, les emplois sont répartis entre les deux cadres linguistiques en raison de l'importance des affaires traitées dans le service dans chacune de ces deux langues. A partir du grade de directeur cependant, les emplois des services fédéraux sont répartis en trois cadres linguistiques: le cadre français, le cadre néerlandais et le cadre bilingue. 20 % des postes sont réservés aux fonctionnaires bilingues, les 80 % restants sont répartis à égalité entre les autres cadres. Ces règles avantagent la minorité francophone, puisque les emplois administratifs élevés sont répartis à égalité entre les deux rôles linguistiques.

Une situation similaire se retrouve à Bruxelles, mais jouant cette fois-ci en faveur des néerlandophones. Concernant les emplois de niveau supérieur en effet, 20% des emplois sont réservés au cadre bilingue, les 80% restant étant répartis à égalité entre le cadre français et le cadre néerlandais. Des règles particulières favorisent également le cadre néerlandais au niveau de l'administration des communes bruxelloises. Enfin, en ce qui concerne les autres communes non dotées d'un régime linguistique particulier, la connaissance de la langue de la région est une condition nécessaire à toute nomination comme fonctionnaire. De plus, en dehors de la fonction publique au sens strict du terme, les hautes juridictions belges sont linguistiquement paritaires (la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage³²).

Dans d'autres Etats, l'appartenance d'un individu à une minorité nationale n'est pas prise en considération en tant que telle, mais à travers la condition de connaissance de la langue minoritaire pour travailler dans l'administration publique, condition qui joue évidemment en faveur des minorités nationales. C'est le cas, par exemple, en Croatie³³, en Estonie³⁴, en Finlande³⁵, en Espagne³⁶ et en Slovénie³⁷. Dans d'autres Etats encore, la connaissance de la

répartissant les postes entre les membres des différents groupes.

³⁰ Voir les Réponses supplémentaires au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale.

³¹ En Belgique, les tensions entre les communautés flamande et francophone remontent au milieu du XIXème siècle. Les néerlandophones, quoique numériquement majoritaires, se sont pendant longtemps considérés comme une minorité opprimée sur le plan linguistique et culturel. Au XIXème siècle, une minorité francophone dispersée en Flandre dominait toute la vie politique économique et sociale. C'est contre cette domination culturelle que s'est levé le mouvement flamand. Dans ce cadre, l'adoption de lois tentant de prendre en compte le caractère plurilingue du pays concernant l'accès à la fonction publique ne saurait surprendre.

³² En ce qui concerne la Cour d'arbitrage, cette exigence de parité linguistique est fixée par une loi spéciale et est considérée comme un élément important à l'équilibre de cette juridiction qui assume en Belgique un rôle de Cour constitutionnelle.

³³ Voir les Réponses supplémentaires au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale.

³⁴ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 89.

³⁵ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 98.

langue minoritaire ou du droit local est simplement considérée comme un mérite supplémentaire en faveur du candidat, mais pas comme une condition d'accès à l'emploi proprement dite (Autriche³⁸, Espagne: concernant la connaissance du droit local³⁹).

Dans la plupart des pays cependant, il semble qu'il n'y a pas de mesures positives, au sens étroit, en faveur des individus en tant que membres des minorités nationales. Il semble même que, dans certains pays, les mesures spéciales prises en faveur des minorités posent quelques problèmes (Finlande⁴⁰, Italie⁴¹).

Conclusion

En conclusion, les mesures positives en faveur des minorités, prises dans les Etats européens pour faciliter la participation de celles-ci à la vie sociale demeurent finalement assez limitées. Il est vrai que certains pays, comme la Belgique ou l'Italie, font preuve d'un grand effort de prise en compte de la diversité linguistique et culturelle dans l'organisation et l'accès à la fonction publique. Mais ces pays sont relativement isolés.

Cette situation ne saurait surprendre. Le principe d'une action positive en faveur des minorités n'est pas acquis. Et même les pays pionniers en la matière semblent aujourd'hui s'interroger concernant l'opportunité d'une telle politique⁴². Le mouvement favorable à une action positive au profit des minorités, semble aujourd'hui s'essouffler aux Etats Unis, terre de prédilection du mouvement. La Californie, après avoir été pionnière en la matière, a été la première à remettre en cause le principe de l'action positive au profit des minorités⁴³. Toujours est-il que la question

³⁶ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 224.

³⁷ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 209.

³⁸ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 21.

³⁹ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 224.

⁴⁰ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 97.

⁴¹ Voir les Réponses au Questionnaire concernant la participation des minorités à la vie sociale, p. 111.

⁴² Le principe de "affirmative action" introduit aux Etats-Unis par le Président Johnson pour tenter de remédier aux discriminations historiques dont était victime la communauté noire en accordant aux membres de cette minorité une priorité dans l'emploi et l'éducation, n'a pas été épargné par les grandes remises en cause des années '90. Voir "Les Etats Unis s'interrogent sur leur politique d'intégration raciale", Sylvie Kauffmann, *Le Monde* 26 septembre 1997, p. 2.

⁴³ Après neuf mois de batailles devant les Tribunaux, la proposition 209, adoptée en novembre 1996 par référendum est entrée en vigueur. Pour la première fois dans un Etat américain, a été adoptée une loi abolissant la préférence raciale à l'embauche dans les emplois de l'Etat, l'attribution des marchés publics et l'éducation publique. Certes, l'administration fédérale a adopté une ligne d'action plus modérée en la matière. Il conviendrait d'assouplir la politique en faveur des minorités, mais de ne pas l'abolir. Le slogan de Bill Clinton est ici "mend it but don't end it". Voir "Les Etats Unis s'interrogent sur leur politique d'intégration raciale", Sylvie Kauffmann, *Le Monde* 26

de la "discrimination positive" en faveur des minorités est une question éminemment actuelle. *Une réflexion plus approfondie à ce sujet mériterait par conséquent d'être engagée en Europe, où le problème des minorités se pose de façon aiguë depuis l'éclatement de l'Union soviétique et où la protection des droits des minorités apparaît comme le meilleur moyen de garantir la sécurité et la stabilité régionales.*