

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**Autonomies locales, intégrité territoriale et
protection des minorités**

Lausanne, 25-27 avril 1996

TABLE DES MATIERES

<i>Seance d'ouverture</i>	2
a. Le droit des minorités comme solution aux conflits intra-étatiques.....	2
Allocution d'ouverture par M. Jean-Marc BOULGARIS	2
b. Message de bienvenue par M. Pierre WIDMER.....	6
c. Discours introductif par M. Gianni BUQUICCHIO	9
<i>Première séance de travail La situation dans certains pays occidentaux - Présidée par M. Giorgio MALINVERNI</i>	11
a. La situation en Finlande – Les îles Aland par M. Markku SUKSI	12
b. La situation en Italie par M. Sergio BARTOLE	37
c. La situation en Espagne par M. Miquel ROCA JUNYENT	45
d. La situation en Belgique par M. Jean-Claude SCHOLSEM	49
e. La situation en Suisse par M. Joseph VOYAME	56
f. La situation au Canada par M. Gérald A. BEAUDOIN.....	64
g. Note sur l'autonomie des îles Féroé par M. Árni OLAFSSON.....	75
<i>Deuxième séance de travail - La situation dans certains pays d'Europe centrale et orientale -Présidée par M. Ergun ÖZBUDUN</i>	81

a. La Fédération de Russie et l'autonomie: Notions Préliminaires par M. Nikolai VITROUK	82
b. L'autonomie territoriale en Ukraine -Le cas de la Crimée par M. Serhiy HOLOVATY	98
c. Droits et autonomie des minorités nationales en Sloveie par M. Anton BEBLER.....	109
d. La situation en Moldova par M. Alexei BARBANEAGRA	126
e. Les implications a caractere ethnique et national du partage territorial de la Bosnie et Herzegovine par M. Joseph MARKO, Professeur, Graz	137
f. L'autonomie des minorités au niveau local et national en Hongrie par M. János BÁTHORY	155
g. Autonomie, droits de l'homme et protection des minorités en Europe centrale et de l'est par M. Fernand de Varennes	158
<i>Troisieme seance de travail - Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? - Présidée par M. Heinrich KOLLER.....</i>	
<i>182</i>	
a. L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales par M. John PACKER .	183
b. Integrite territoriale des etats, protection des minorites et garanties concernant les dispositifs d'autonomie: conception et roles des nations-unies par M. Asbjørn EIDE.....	201
c. Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? Travaux du Conseil de l'Europe par M. Ferdinando ALBANESE	224
<i>Rapport final.....</i>	<i>231</i>
Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités par M. Giorgio MALINVERNI.....	231
<i>Liste des participants.....</i>	<i>242</i>

Seance d'ouverture

- a. Le droit des minorités comme solution aux conflits intra-étatiques
par M. Jean-Marc BOULGARIS
 - b. Message de bienvenue
par M. Pierre WIDMER
 - c. Discours introductif
par M. Gianni BUQUICCHIO
- a. Le droit des minorités comme solution aux conflits intra-étatiques
Allocution d'ouverture par M. Jean-Marc BOULGARIS
Ambassadeur, Berne

Mesdames, Messieurs,

J'ai le plaisir et l'honneur de vous saluer au nom des autorités suisses à l'occasion de l'ouverture de ce symposium.

Le thème de votre séminaire est d'une grande actualité. Permettez-moi donc, tout d'abord, de remercier la Commission de Venise. Je suis particulièrement heureux de pouvoir accueillir ici son Président, le Professeur La Pergola. C'est grâce à lui et au Professeur Giorgio Malinverni, Vice-Président de la Commission, que ce colloque a pu être mis sur pied.

Nos remerciements vont aussi à l'Institut suisse de Droit comparé à Lausanne, qui a accepté d'organiser ce séminaire. Son Directeur, M. Pierre Widmer, et son suppléant, M. Bertil Cottier, se sont dévoués à cette tâche avec beaucoup d'engagement. Je pense que l'Institut suisse de Droit comparé est un lieu qui se prête à discuter en toute objectivité d'un aspect spécifique de la protection des minorités.

Nous avons à maintes reprises réalisé, ces dernières années, combien le thème des minorités est délicat. Après la fin de la guerre froide, un nationalisme fébrile, dénué de bon sens, aveugle à l'entendement et dont les conséquences ont souvent eu des dimensions effarantes, a fait son apparition en divers endroits de la planète.

Les 31 guerres que l'Institut pour la recherche de la paix à Stockholm a enregistrées dans sa dernière statistique étaient toutes des guerres civiles. Plus de la moitié d'entre elles (17 pour être précis) avaient pour motif des problèmes ethniques. Cette catégorie de conflits a vu son nombre augmenter de manière significative ces dernières années, spécialement en Europe.

La statistique de Stockholm prend en compte uniquement les guerres de plus de 1000 victimes. Au-dessous de ce seuil, il y a encore d'autres conflits et tensions au sein desquels sont impliquées des minorités. Vous connaissez l'étude approfondie de Ted Gurr qui a recensé dans le monde entier, en 1990, 233 minorités devenues politiquement actives afin de se défendre contre des discriminations réelles ou prétendues telles.

Il existe des milliers de minorités dans le monde et toutes ne pourront bien sûr pas constituer leur propre Etat. Vingt nouveaux Etats se sont formés ces dernières années en Europe centrale et de l'Est; pourtant, c'est 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 %. La diversité ethnique des peuples qui composent ces Etats est aussi grande, sinon plus, que celle de la Suisse.

Les répercussions des tensions ethniques s'étendent bien au-delà des frontières des Etats directement concernés. Elles menacent la sécurité régionale. Les flux de réfugiés et les problèmes humanitaires découlant de ces situations posent d'énormes défis à la solidarité internationale. Mais la communauté des Etats n'est pas seulement appelée à s'occuper des symptômes; elle devrait aussi contribuer à résoudre les causes du problème.

La protection internationale des minorités a une longue tradition qui remonte, en Europe, à l'époque de la Réforme. Au cours des siècles derniers, elle a même influencé le développement des droits de l'homme. En dépit de ce fait, aucune solution miracle n'a été trouvée jusqu'à présent.

Après maintes tentatives d'accords bilatéraux portant sur la liberté religieuse et, beaucoup plus tard, sur la protection de la langue, un système multilatéral de grande portée pour la protection

des minorités vit enfin le jour dans le cadre de la Société des Nations. Ce système n'avait été conclu, cependant, qu'avec les nouveaux Etats d'Europe centrale et de l'Est et ne resta pas longtemps en vigueur. Il ne résista en effet ni aux rebondissements nationalistes ni à une sensibilité excessive à la souveraineté étatique.

C'est pour cette raison qu'après la Deuxième guerre mondiale, les Nations Unies ont voulu garantir la protection des minorités par la reconnaissance universelle des droits de l'homme. Cependant, elles se sont rapidement rendu compte qu'il serait difficile d'atteindre ce but par ce seul moyen. Il est dès lors intéressant de constater que ce sont avant tous les Etats socialistes issus de l'ancien bloc communiste qui ont attiré à plusieurs reprises l'attention sur la nécessité de conférer aux minorités des droits spécifiques.

Il ne fait aucun doute que le respect des droits de l'homme est une condition "sine qua non" pour la protection des minorités. Dans ce domaine, les normes interétatiques ont connu un développement réjouissant ces dernières décennies. Il est vrai qu'il existe encore des lacunes considérables quant à la surveillance de leur application. A ce sujet, un des moyens les plus efficaces réside dans des mécanismes permettant aux personnes individuelles de recourir à des juridictions internationales. Ceci est particulièrement important pour les membres de minorités n'accordant plus leur confiance aux autorités judiciaires de leur pays.

Même une application correcte des droits de l'homme ne peut résoudre tous les problèmes des minorités. Afin que ces dernières puissent conserver leur identité, des mesures particulières doivent être prises en matière d'enseignement, au niveau des médias et dans le domaine culturel. Il est beaucoup plus difficile et plus laborieux de développer des normes inter-étatiques dans ces secteurs. La CSCE connut, à cet égard, un premier succès en 1990 avec le document adopté lors de la rencontre de Copenhague. Près de 20 ans d'efforts ont été nécessaires à l'ONU pour faire approuver, en décembre 1992, une déclaration sur les minorités. Le Conseil de l'Europe a eu besoin d'encore plus de temps: c'est seulement à la fin de 1994 qu'il parvint à faire signer une convention-cadre sur les droits des personnes appartenant à des minorités.

Toutefois, les obligations qui découlent de ces documents n'ont qu'une portée très générale. Aucun d'entre eux n'indique, par exemple, le nombre d'écoliers nécessaires à l'ouverture d'une école pour une minorité, ou encore quelles conditions sont requises pour que les membres d'une minorité puissent s'adresser dans leur propre langue à leurs autorités. La transcription de ces engagements en droit interne demande beaucoup de doigté et il a été souvent prouvé que l'entremise de tierces personnes pouvait se révéler bénéfique. Le Haut-Commissaire pour les minorités de l'OSCE a fourni, ces dernières années, un excellent travail dans ce domaine.

Si nous réussissions à garantir effectivement la protection des droits de minorités ainsi que l'épanouissement culturel de celles-ci, nous aurons déjà atteint un but important.

Il restera naturellement encore des objectifs à atteindre, car certaines minorités souhaitent bien plus que cela. Plusieurs d'entre elles ont des demandes précises concernant des droits et des garanties pour une plus grande autonomie dans la gestion de leurs affaires. Il faut avoir de la compréhension pour de telles requêtes, spécialement lorsqu'elles émanent de minorités numériquement importantes et établies de longue date dans une région. En général, la plupart des Etats concernés et la communauté internationale sont déjà soulagés lorsque les revendications en restent à ce stade.

Le symposium d'aujourd'hui se consacre à cet aspect de la protection des minorités. Je n'ai pas besoin de souligner qu'il s'agit d'un sujet délicat mais néanmoins d'une très grande importance.

C'est en effet un thème complexe, car nous nous trouvons dans une sphère sensible de la souveraineté nationale. Un signe révélateur est qu'en dépit de plusieurs tentatives, on n'ait toujours pas réussi à développer des normes interétatiques pour l'autonomie territoriale des minorités.

Bien que des propositions dans ce sens aient été présentées à la conférence de la CSCE de Copenhague en 1990, aucune n'a été retenue. La Commission de Venise aussi a inclus dans son projet de convention sur les minorités élaboré pour le Conseil de l'Europe - les Professeurs La Pergola et Malinverni le savent bien - le concept de l'autonomie territoriale, sans qu'il n'en soit resté aucune trace dans la version adoptée par les Etats-membres.

Même l'idée de faire signer à quelques Etats bien disposés des accords-cadres dans ce domaine afin que leur exemple incite d'autres pays à s'y joindre ultérieurement n'a pas trouvé beaucoup d'échos favorables. Ce genre de projet ne répond en effet pas à l'urgent besoin d'action dans différentes régions en crise.

Il existe, dans le seul cadre de l'OSCE, toute une série de conflits pour lesquels des solutions pacifiques et de longue durée ne pourront être trouvées que si des concepts nouveaux et audacieux pour des autonomies territoriales sont mis en place rapidement. Le Haut-Commissaire pour les minorités et diverses missions de longue durée de l'OSCE sont constamment confrontés à ce problème.

Notre tâche serait évidemment grandement facilitée si nous pouvions nous appuyer sur des principes clairs de l'OSCE. Nous ne devons pas abandonner nos efforts en la matière, mais nous ne pouvons pas non plus simplement laisser à leur destin des conflits latents et ouverts jusqu'à ce que nous ayons trouvé un terrain d'entente. Il ne nous reste donc plus qu'à négocier des solutions sur la base d'exemples qui ont déjà fait leurs preuves ailleurs.

Ce thème est le sujet de votre séminaire, Mesdames et Messieurs, et vous analyserez, pendant ces deux prochains jours, plusieurs cas d'Etats ayant réglé leurs problèmes ethniques par la création d'autonomies territoriales. La liste des exemples que vous allez traiter n'est certes pas exhaustive, mais il est étonnant de constater la variété des moyens qui ont été utilisés pour résoudre ces conflits. Non moins frappant est le fait que les Etats qui ont choisi eux-mêmes la voie du compromis ne s'en sont en général pas trouvés affaiblis mais, au contraire, renforcés.

C'est pourquoi ce séminaire revêt une grande importance pratique. La Suisse lui a d'ailleurs apporté son soutien pour cette raison. Les organisateurs ont réussi à convaincre des spécialistes de réputation internationale à participer à ce forum et les délibérations de ces deux prochains jours seront sans aucun doute d'un très haut niveau. Je me permets donc d'espérer qu'elles contribueront aussi à résoudre certains problèmes encore en suspens.

Un des dossiers prioritaires de la présidence en exercice de l'OSCE est la protection des droits de l'homme et des minorités. Nous sommes particulièrement sensibles à cette question et lui accordons une grande attention. Nous n'avons nullement l'intention de jouer les missionnaires-éclairés, car nos propres expériences nous ont montré que la cohabitation pluriculturelle requiert des efforts constants. Ceux-ci cependant en valent la peine. Le fait que plusieurs identités

culturelles vivent en bonne harmonie a été pour nous une source d'enrichissement et ce, pas seulement sous un point de vue matériel.

Nous sommes conscients des particularités de notre propre expérience historique. Nous comprenons d'autant mieux que beaucoup de problèmes de minorité requièrent des solutions spécifiques. Nous sommes néanmoins persuadés que celles-ci connaissent des constantes. Je voudrais en mentionner deux qui me paraissent spécialement importantes: le principe de subsidiarité et la discrimination positive des minorités.

En ce qui concerne le principe de subsidiarité, celui-ci est, de nos jours, il est inutile de le rappeler, grandement pris en considération dans la construction de l'Union européenne. Nous ne devons cependant pas oublier qu'il a toujours été très efficace à tous les niveaux socio-politiques. C'est une excellente vitamine qui renforce la santé des institutions publiques et qui s'est révélée particulièrement importante pour les Etats multi-ethniques.

Quant à la discrimination positive, je me réfère à la sur-représentation numérique des minorités dans les organes publics. Cette sur-représentation est une pratique étendue en Suisse. Elle représente l'instrument essentiel, pour ne pas dire le seul, dont les minorités disposent pour leur protection dans mon pays. La majorité n'a jamais eu lieu de regretter cette libéralité, car une collaboration active et loyale des minorités à l'idée de l'Etat et à son bien-être social a largement compensé cette générosité.

La Suisse n'a pas le monopole de cette pratique, car celle-ci s'applique aussi ailleurs. La Cour de justice européenne pour les droits de l'homme a également plaidé en sa faveur en proclamant dans l'arrêt Handyside du 7 décembre 1976 que:

la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité: elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante.

C'est avec cette constatation impartiale des Juges de Strasbourg que je voudrais conclure mon introduction. J'espère que vos délibérations seront fructueuses et qu'elles nous aideront à trouver des solutions aux problèmes qui nous préoccupent. Dans cet esprit, je vous souhaite un agréable séjour à Lausanne et vous remercie, au nom des autorités fédérales, d'avoir bien voulu prendre part à ce symposium.

b. Message de bienvenue par M. Pierre WIDMER

Directeur de l'Institut suisse de droit comparé

Monsieur le Président, Excellences,
Chers amis du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise,
Chers collègues, Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un privilège et un honneur de vous accueillir à Lausanne au nom - si je puis dire - de «l'auto-organisateur local» de ce séminaire, l'Institut suisse de droit comparé, qui est - soit dit en passant - une entité juridique étrange et incontestablement minoritaire, administrativement rattachée au Département fédéral de la Justice, mais géographiquement assez distante de l'administration centrale pour pouvoir jouir de son statut d'institution autonome.

J'aurais certes préféré vous accueillir dans les locaux et «sur le territoire» de l'Institut, au bord du lac, sur le magnifique campus de l'Université de Lausanne. Mais d'une part, notre bâtiment est

encore trop petit pour que nous puissions tous y tenir confortablement (nous espérons qu'à votre prochaine visite, nous disposerons d'un étage de plus); et d'autre part, nous avons pensé que la tentation de profiter du printemps et du merveilleux paysage aurait été trop forte au bord du lac, et qu'il serait sans doute plus aisé de vous faire travailler ici, en plein centre-ville, où vous n'avez aucune possibilité de vous échapper!

A titre de compensation, nous avons prévu deux excursions, et nous espérons réussir à la fois du point de vue de la météo et dans notre contribution à votre éducation permanente en gastronomie et en oenologie.

Nous avons également envisagé la possibilité d'organiser une visite de l'Institut, avant ou après les sessions. Malheureusement, il ne sera pas facile de trouver le temps libre nécessaire dans notre programme déjà très chargé. Permettez-moi donc de vous expliquer très brièvement ce qu'est l'Institut suisse de droit comparé et ce que nous faisons. Vous trouverez dans votre dossier un prospectus intitulé «Informations générales» qui contient des renseignements complémentaires sur l'organisation et les fonctions de l'ISDC.

L'Institut a été fondé en 1978 par une loi du Parlement fédéral. La première initiative visant à créer un institut consacré à la documentation et à la recherche en droit étranger, international et comparatif remonte au début des années soixante; elle émanait d'un petit groupe de professeurs de droit venant de différentes Facultés suisses, qui étaient convaincus qu'il n'était plus possible d'enseigner le droit dans un contexte purement national, et que les étudiants en droit comme les juristes devaient avoir la possibilité d'élargir leur horizon en jetant un regard au-delà des limites du droit national. Toutefois, ils étaient conscients qu'aucune des huit Facultés de droit et aucun des cantons respectifs (l'éducation étant encore l'une des compétences réservées et très jalousement défendues des Etats fédérés suisses) n'aurait eu les moyens de financer une telle institution, même en conjuguant leurs forces.

Dans l'intervalle, la Confédération avait elle-même pris conscience de la nécessité - en particulier pour l'élaboration de lois nouvelles - d'étudier les systèmes juridiques étrangers et de comparer ses propres projets législatifs avec les solutions adoptées par d'autres pays pour résoudre des problèmes similaires. Ainsi, M. Kurt Furgler, qui était alors Ministre de la Justice, ainsi que son bras droit - et son bras gauche! -, le Professeur Joseph Voyame, qui est parmi nous aujourd'hui, et qui a dirigé l'Office fédéral de la Justice avant de présider l'Institut, se sont engagés avec beaucoup d'enthousiasme dans cette nouvelle entreprise confédérale, dont les statuts fondamentaux ont été finalement adoptés, après quelques tribulations, par les deux Chambres du Parlement.

Dix-huit ans plus tard, notre bibliothèque comprend environ 170 000 volumes du monde entier, et près de 1900 revues juridiques des quatre coins du globe - pour autant qu'un globe puisse avoir des coins. Autour de cette bibliothèque - qui représente à la fois le coeur et les poumons de l'Institut - gravitent une trentaine de collaboratrices et collaborateurs, dont une douzaine de juristes provenant des cinq continents. Ce sont eux, et un nombre à peu près égal de bibliothécaires qui - avec l'aide du secrétariat et des services administratifs - font tourner le moulin... un moulin duquel sortent chaque année plus de cent rapports et avis: des études qui traitent de tous les problèmes juridiques possibles et imaginables, des études aussi qui concernent une grande variété de systèmes juridiques nationaux; et en plus des avis proprement dits, nous fournissons quelques centaines de renseignements bibliographiques et de consultations ponctuelles.

Ces services ne sont pas offerts uniquement aux autorités fédérales et cantonales (qui bénéficient de tarifs préférentiels) - notamment aux tribunaux de toutes les instances -, mais également à des avocats et notaires ainsi qu'à des particuliers ou entreprises privées. Parmi nos mandants figurent également des personnes et des institutions étrangères. Aussi travaillons-nous de plus en plus souvent pour des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, qui est devenu l'un de nos meilleurs clients ces dernières années. C'est pour Strasbourg que nous avons réalisé trois études de taille: la première sur la discrimination des personnes séropositives et atteintes du SIDA, une deuxième - qui vient d'être publiée - sur la discrimination raciale, et la troisième, en 1995, qui comporte un aperçu de législation comparée en matière de procréation médicalement assistée et de protection des embryons. Pour le reste, nos activités s'étendent à tous les domaines du droit avec toutefois un centre de gravité autour du droit, de la famille et du droit des successions.

En dehors de cette activité principale de consultation, nous organisons chaque année deux ou trois rencontres scientifiques - comme celle à laquelle nous assistons maintenant. Ces colloques abordent généralement un thème d'actualité sous l'aspect du droit comparé; ainsi, nos deux dernières manifestations avaient pour sujets la réforme constitutionnelle en Europe¹ et l'harmonisation du droit européen de la responsabilité civile. Dans les deux cas, il existe aussi des projets internes de révision en Suisse. Dès 1990, une au moins de nos manifestations annuelles s'est occupée de problèmes qui présentent un intérêt particulier pour les pays d'Europe centrale et orientale, et qui revêtent une importance accrue dans le cadre de leurs efforts visant à reconstruire une société démocratique et une économie libérale. Le présent séminaire s'inscrit donc tout naturellement dans cette séquence de colloques, dont le but a toujours été de promouvoir et d'encourager les forces oeuvrant en faveur d'un monde régi par le droit.

Toujours dans une perspective d'assistance juridique, notamment en faveur de chercheurs provenant du monde anciennement socialiste et des pays en voie de développement, nous avons le privilège - grâce à des fonds privés et à des crédits spéciaux fournis par la Confédération - d'accueillir chez nous chaque année une douzaine de boursiers pour des séjours de recherche pouvant aller jusqu'à six mois; ces personnes bénéficient d'une place de travail dans notre bibliothèque et nous pouvons mettre à leur disposition un des appartements que nous avons loués à cet effet. Au revers du dépliant d'information que vous avez dans vos dossiers, vous trouverez le "Règlement des bourses" et je vous invite à propager ces informations dans vos pays respectifs. Ces contacts correspondent d'ailleurs à un intérêt réciproque: nous faisons de nouvelles amitiés et recrutons de nouveaux correspondants qui viennent renforcer notre réseau - nos hôtes bénéficient des fonds de notre bibliothèque et peuvent également établir des relations personnelles et professionnelles avec d'autres utilisateurs et visiteurs de l'Institut. Il n'est évidemment pas possible de vous présenter l'ISDC de manière adéquate dans l'espace d'une brève allocution de bienvenue. Je ne peux donc que vous conseiller de venir nous rendre visite individuellement dans notre petit "Juridic Parc".

Pour l'instant, je ne vais pas empiéter plus longuement sur votre précieux temps, et il me reste à vous souhaiter une réunion stimulante et enrichissante - aussi bien du point de vue juridico-politique qu'au niveau des relations personnelles.

¹ Roland Bieber - Pierre Widmer (éd.), *L'espace constitutionnel européen - Der europäische Verfassungsraum - The European constitutional area, Publications de l'Institut suisse de droit comparé, vol. 28, Zurich.*

Je ne voudrais toutefois pas conclure sans avoir exprimé ma gratitude et mon estime à tous ceux qui ont investi beaucoup de temps et de savoir-faire, mais aussi de l'imagination et une bonne dose d'improvisation dans les préparatifs de ces journées, afin de nous rendre le séminaire aussi fructueux et agréable que possible: non pas par immodestie, mais pour permettre une transition élégante vers le prochain orateur, je commence par mes propres collaborateurs et je remercie spécialement Mme Martine Do-Spitteler, notre directeur suppléant, M. Bertil Cottier ainsi que notre assistant administratif M. Olivier Frossard. Du côté du Conseil de l'Europe, mes remerciements vont à Mme Aubry et à M. Garrone, et pour finir à mon vieil ami des temps héroïques, M. Gianni Buquicchio, à qui j'ai maintenant le plaisir de passer - avec votre permission, Monsieur le Président, la parole.

c. Discours introductif par M. Gianni BUQUICCHIO

Secrétaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Strasbourg

L'idée de la création de la Commission européenne pour la démocratie par le droit est née en 1989. L'initiative était inspirée par la prémonition des grands changements en gestation. Le moment était bien choisi. Alors qu'approchait le 40^e anniversaire du Conseil de l'Europe, les murs qui avaient divisé notre continent s'effondraient. L'Histoire nous a donné une occasion unique de créer au sein du Conseil de l'Europe un nouvel instrument pour la poursuite d'objectifs partagés.

La démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit ne seront plus l'apanage exclusif de l'Ouest.

La Commission de Venise a donc été créée avec un triple objectif:

Elle devait, en premier lieu, être un organe spécialisé chargé de débattre de questions de réforme constitutionnelle, non seulement dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais au bénéfice des Etats d'Europe centrale et orientale qui auraient besoin de son assistance pour entrer dans la famille des nations démocratiques.

En second lieu, la Commission devait offrir un centre pour la connaissance spécialisée et approfondie du droit constitutionnel tel qu'il est pratiqué par les Etats membres, en mettant l'accent sur l'évaluation comparative des décisions rendues par les cours constitutionnelles ou autres organes comparables. La démocratie, ensemble de règles pour ainsi dire vivant, est façonnée non seulement par les textes fondamentaux et les recueils de lois, mais aussi par le travail des juges qui "font oeuvre de médiateur entre les grands principes et les problèmes particuliers". Comme le disait Paul Freund, inoubliable spécialiste de droit constitutionnel, "les tribunaux sont des transformateurs qui convertissent la haute tension émise par les philosophes en voltage réduit utilisable pour la vie quotidienne". Rien ne s'applique mieux que ce commentaire à la scène européenne actuelle: nos institutions nationales et européennes ne seraient pas ce qu'elles sont sans les tribunaux qui ont rendu à la démocratie l'insigne service de conférer aux traités et aux constitutions la certitude et la dignité de la loi suprême.

Dernier point, mais non le moindre: on a reconnu que la Commission de Venise, en tant que tribune ouverte, permettrait de faire progresser la connaissance du droit constitutionnel et de la culture politique de l'Occident.

Les résultats obtenus parlent d'eux-mêmes. L'élargissement de la composition de la Commission, qui approche la cinquantaine d'Etats participants à ses travaux, reflète l'importance

croissante du rôle de rassembleur des Etats européens que joue le Conseil de l'Europe et permet ainsi à ces derniers de recueillir les fruits de notre patrimoine politique et juridique commun.

La Commission, donc, progresse vers la réalisation de son troisième objectif. La démocratie constitutionnelle, fondée sur la prééminence du droit, sur l'équilibre entre autorité et liberté, et sur un gouvernement responsable, nécessite un climat culturel évolué. Nous devons veiller à ce que le processus "constituant" et l'esprit créateur qu'il engendre ne s'épuisent pas dans la phase initiale de passage de la dictature au pluralisme politique et au libéralisme économique. Lorsque la constitution est rédigée, il reste - tâche redoutable - à la mettre en oeuvre. La classe dirigeante doit être capable de faire en sorte que l'assistance prêtée à ces pays par le Conseil de l'Europe et par la Commission ait un impact durable sur la société.

Cette préoccupation a inspiré à la Commission le programme sur les Universités pour la démocratie, appelé aussi "UniDem". Celui-ci a pour objet de promouvoir le développement d'une culture, d'une maturité juridique et d'une classe politique bien formée, par les biais de séminaires spécifiques, d'échanges universitaires et de conférences sur des questions de démocratie et de droit, organisées si possible dans les capitales d'Europe centrale et orientale, sinon dans les grands centres du savoir occidentaux. Ce programme rassemble des personnalités politiques éminentes, occupant actuellement des postes de responsabilité, et des universitaires prestigieux, pour traiter de la science et de la technique de la démocratie et surtout de cette composante essentielle qu'est le Rechtsstaat, l'Etat de droit.

Le Zeitgeist, l'esprit du temps, de notre temps, c'est la liberté de circulation, qui, nous le savons, est aussi la circulation de la liberté. UniDem est bien le véhicule permettant la circulation de la riche expérience démocratique que nous avons accumulée, dans le droit fil, en quelque sorte, de la mission centrale de la Commission.

C'est au Conseil de l'Europe qu'il appartient de donner une expression et un sens aux grandes valeurs qui font de notre continent ce qu'il aspire à être: non seulement un énorme marché, mais une famille de nations étroitement unies qui, quelles que soient leurs différences, partagent des idéaux et chérissent leurs racines communes. L'intégration n'est toutefois jamais facile. Il faut qu'un ordre paneuropéen soit mis en place pour que la Communauté économique puisse prendre le caractère d'une union politique véritable. Cela risque d'être un processus difficile. N'oublions pas que nous sommes témoins d'une renaissance virulente du nationalisme, qui menace de nous ramener à maints égards à l'Europe divisée et troublée de 1919. L'"esprit de Genève" de ces jours lointains avait fait naître l'espoir d'un monde pacifique et civilisé édifié autour de la Société des Nations, elle-même centrée sur l'Europe. Cette époque était aussi pénétrée de la conviction que les conflits ne doivent être réglés par aucune autre force que celle de la raison et du droit.

L'"esprit de Genève" a été éphémère, mais notre "esprit de Strasbourg" ou "de Venise" a plus de chances de s'imposer. L'Europe trouve la place centrale qui est la sienne dans la civilisation juridique et politique qui semble se déployer autour d'elle sans solution de continuité. Le temps n'est plus où le Conseil de l'Europe ne pouvait faire autre chose que de dénoncer les pays qui tournaient le dos à la démocratie et violaient les droits de l'homme. Notre Organisation est devenue et restera la force motrice de l'Europe, patrie de la raison et du droit, où nous pouvons vivre et prospérer ensemble. La Commission européenne pour la démocratie par le droit est attachée à servir cet esprit de Strasbourg du mieux qu'elle peut. Le travail qu'elle a entrepris est celui d'un laboratoire de droit constitutionnel, ce qui ne signifie pas toutefois qu'elle doive se préoccuper uniquement de détails techniques. Les sujets dont elle traite couvrent en fait tout

l'ordonnement de la société, car toutes les constitutions vivantes sont conçues pour l'homme et son gouvernement.

Permettez-moi encore quelques mots d'ordre général sur le sujet de ce séminaire. Tout d'abord, le nombre des participants - très élevé - témoigne de l'importance du thème retenu pour le séminaire. Les conflits internes, et tout particulièrement les conflits de caractère ethnique, sont hélas très nombreux à ce jour. Ils sont très souvent liés à la volonté de créer de nouveaux Etats - au désir de sécession - d'une part, au refus de la différence, à l'exigence de l'uniformité d'autre part. En d'autres termes, une alternative simple - voire simpliste - est posée: soit l'intégrité territoriale de l'Etat subsiste - et les minorités n'ont rien à dire - soit l'intégrité territoriale est mise en cause par la sécession du territoire où la minorité est majoritaire. Protection des minorités et intégrité territoriale sont présentées comme antagonistes.

Une telle alternative relève bien sûr d'une présentation tout à fait fautive. Ce séminaire a justement pour but de démontrer qu'intégrité territoriale et protection des minorités, qu'intégrité territoriale et autonomies locales ne sont pas contradictoires, mais peuvent au contraire se concevoir comme complémentaires.

En effet, il existe une infinité de structures intermédiaires entre l'Etat unitaire, excluant toute protection des minorités, et l'indépendance pure et simple. Le terme d'autonomie est polysémique, en ce sens qu'il peut concerner des formes d'organisation qui vont de la simple décentralisation au fédéralisme le plus poussé. En outre, l'autonomie peut concerner toutes les collectivités territoriales d'un certain niveau, telles que les cantons ou les Länder dans un Etat fédéral, les régions dans un Etat régional; elle peut aussi ne concerner qu'une partie déterminée du territoire, qui présente des caractéristiques particulières; je pense par exemple aux îles Åland ou Féroé. L'autonomie peut être la même pour tous les cantons, comme en Suisse, ou varier selon les régions, comme en Italie. Elle peut s'appliquer à des entités qui font elles-mêmes partie d'une collectivité autonome plus vaste; on peut mentionner sur ce point les districts nationaux en Russie, inclus dans un autre sujet de la Fédération; en Suisse, je citerais les districts et les communes grisons, parties intégrantes du canton... "en plus modeste évidemment", comme disait Gilles à propos de la Venoge comparée au fleuve Colorado!

Loin du simplisme auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, qui fait entendre de sinistres bruits de bottes, la complexité et la diversité sont donc les maîtres-mots qui devraient présider à nos travaux. Diversité et complexité certes, mais toujours dans le cadre - je tiens à le souligner - des principes de base du Conseil de l'Europe: démocratie, droits de l'homme et Etat de droit.

Pour conclure, encore un mot de remerciements au Département des Affaires étrangères et à M. Boulgaris qui nous a fait l'honneur d'être avec nous aujourd'hui, à M. Koller qui, en tant que membre du Governing Board UniDem, a eu l'idée de proposer Lausanne pour le Séminaire, à M. Pierre Widmer et à M. Bertil Cottier pour la coopération efficace apportée par l'Institut suisse de droit comparé.

Première séance de travail La situation dans certains pays occidentaux - Présidée par M. Giorgio MALINVERNI

- a. La situation en Finlande - Les îles Åland
par M. Markku SUKSI

- b. La situation en Italie
par M. Sergio BARTOLE
 - c. La situation en Espagne
par M. Miquel ROCA JUNYENT
 - d. La situation en Belgique
par M. Jean-Claude SCHOLSEM
 - e. La situation en Suisse
par M. Joseph VOYAME
 - f. La situation au Canada
par M. Gérald A. BEAUDOIN
 - g. Note sur l'autonomie des îles Féroé
par M. Arni OLAFSSON
- a. La situation en Finlande – Les îles Åland² par M. Markku SUKSI
Professeur, Åbo

1. Introduction

Lorsqu'on discute de la question de l'autonomie territoriale et de la protection des minorités, le modèle des îles Åland est souvent mis en avant, et non sans raison. Les îles Åland peuvent être considérées comme un cas typique d'une autonomie qui a contribué à régler une situation de conflit. Toutefois, avant d'analyser l'arrangement concernant les îles Åland, nous nous devons de donner un bref aperçu historique de la situation antérieure à 1920. L'objet de cette description est de montrer que des solutions de cette nature peuvent ne pas être universellement pertinentes et applicables en la matière, mais dépendent des circonstances particulières propres à la situation considérée. Donc, au lieu de parler d'un modèle d'autonomie, on devrait probablement mentionner les îles Åland comme un laboratoire d'autonomie.

Premièrement, la Finlande et la Suède étaient réunies en un seul royaume jusqu'en 1809, année où la Finlande avait été conquise par la Russie et incorporée à l'Empire russe sous la forme d'un Grand-Duché autonome, où une partie importante de la population de langue suédoise de Finlande résidait dans les zones côtières du sud, du sud-ouest (y compris les îles Åland), et dans l'ouest de la Finlande. Certains habitants de langue suédoise avaient peut-être conservé une aspiration à une réunification avec la Suède jusqu'au XXe siècle.

Deuxièmement, les îles Åland sont géographiquement situées près de Stockholm, la capitale de la Suède. L'importance stratégique des îles Åland tenait à cette étroite proximité. En outre, à partir des îles Åland, il était possible de contrôler de larges zones de la mer Baltique.

² *Le présent rapport a été rédigé en février-mars 1996. Je tiens à remercier de leurs observations Lauri Hannikainen, professeur de droit à l'Université de Turku, et Lars Ingmar Johansson, conseiller à l'Assemblée législative des îles Åland.*

Troisièmement, un traité international avait été conclu en 1856 entre la Russie, la Grande-Bretagne et la France au sujet de la démilitarisation des îles Åland; il avait contribué à conférer un statut distinct à ce territoire en matière d'installations militaires³.

Quatrièmement, il convient de rappeler à nouveau que la Finlande était un Grand-Duché autonome de l'Empire russe. Cet arrangement avait été établi en 1809 et codifié à l'article 2 de la Constitution russe de 1906, qui disposait que "le Grand-Duché de Finlande, bien que constituant une partie indivisible de l'Etat russe, est régi dans ses affaires intérieures par des institutions spéciales sur la base d'une législation particulière".⁴ Outre qu'elle constituait vraisemblablement une tentative d'anticiper la décision de 1921 de la Société des Nations (voir ci-après) et l'"effet-modèle" possible de la création en 1919 de la ville libre de Dantzig dans le cadre du Traité de Versailles, l'expérience qui faisait alors de la Finlande une entité dotée d'une autonomie (relative) peut être considérée comme un facteur important dans la reconnaissance de l'autonomie des îles Åland en 1920 et en 1922.

Cinquièmement, l'indépendance de la Finlande à la fin de 1917 avait abouti à la séparation de la Finlande de l'Empire russe multiethnique et à la création de la Finlande en tant qu'Etat indépendant comprenant un groupe linguistique dominant, dont des parties visaient à l'établissement d'un Etat-nation (mais, selon la loi (constitutionnelle) de 1919 sur la forme de gouvernement, d'une nation où deux langues devaient être employées dans des conditions d'égalité, le finnois et le suédois). Cette évolution avait probablement été perçue d'une manière assez négative dans les îles Åland.

Sixièmement, durant la première guerre mondiale, la Russie avait déployé des troupes sur les îles et construit des installations militaires. En outre, durant la guerre civile finlandaise survenue au début de 1918, des forces militaires des Russes blancs, ainsi que des unités des armées allemande et suédoise, étaient présentes sur le territoire. La démilitarisation des îles Åland était alors menacée.

Septièmement, avant la création de l'autonomie des îles Åland, la population de ce territoire n'était guère considérée comme une minorité linguistique distincte, mais constituait une partie de la population de langue suédoise de la Finlande. Néanmoins, en raison de sa situation géographique isolée (la région était assez difficile d'accès avant la mise en place des moyens de communication du XXe siècle), la population des îles Åland avait manifesté les traits caractéristiques d'une communauté et exprimé des aspirations politiques distinctes (voir ci-après), mais la question de savoir si leurs habitants constituent une minorité est sujette à

³ *La Convention de 1856 sur la démilitarisation des îles d'Åland était annexée au Traité de paix de Paris de 1856 conclu après la guerre de Crimée. Voir Björkholm - Rosas 1990, p. 19 ss; Modeen 1973, p. 14. Voir aussi la Convention de 1921 concernant la non-fortification et la neutralisation des îles Åland (RTF 1/22), le Traité de 1940 entre la Finlande et l'Union soviétique concernant les îles Åland (RTF 24/49), aux termes duquel la Finlande devait démilitariser les îles, et le Traité de paix de Paris de 1947 (RTF 19-20/47), ainsi que l'accord entre la Finlande et l'Union soviétique sur la remise en vigueur du Traité de 1940 (RTF 9/48). Björkholm - Rosas 1990, p. 22 ss.*

⁴ *Szeftel, 1976, p. 84.*

controverse⁵. Actuellement, les habitants des îles Åland font preuve d'un fort sentiment national "des Åland", si on les compare avec les populations de langue suédoise de Finlande, qui s'identifie en général fortement avec la Finlande. Sur une population totale de 5,1 millions d'habitants, environ 300.000 (5,8 %) parlent suédois. La population des îles Åland est supérieure à 26.000 habitants, dont 25.158 sont de langue suédoise et 1.179 de langue finnoise⁶.

Huitièmement, lorsque la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement avait été promulguée en 1919, des dispositions conférant des droits linguistiques et facilitant la mise en place de systèmes généraux plus larges d'autonomie avaient été insérées dans la Constitution. Les dispositions concernant les droits linguistiques avaient revêtu la forme de garanties plaçant sur un pied d'égalité les deux groupes linguistiques, mais les dispositions concernant l'autonomie n'avaient été suivies d'aucun effet concret (à l'exception de la création d'un comité qui avait par la suite procédé à la "rédaction d'urgence" d'une législation sur l'autonomie des îles Åland (voir ci-après)⁷. Il convient de noter que la population de langue suédoise de Finlande n'est pas considérée comme une minorité selon la législation finlandaise, mais comme une population ayant les mêmes droits linguistiques que la population de langue finnoise⁸. La loi sur la langue (LF 148/22), qui met en oeuvre l'article 14 de la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement, combine les principes de personnalité (le droit d'utiliser sa langue) avec le principe de territorialité, qui définit le régime linguistique des municipalités et des subdivisions administratives comme finnois unilingue, suédois unilingue ou bilingue (avec soit le finnois, soit le suédois comme langue dominante)⁹.

⁵ Voir, par exemple, Hannikainen 1993a, p. et suiv. et Hannikainen 1993b, p. 20, où il est conclu que la population de langue suédoise des îles Åland forme une communauté nationale distincte qui devrait être considérée comme répondant aux conditions requises en droit international pour constituer une minorité nationale ou être assimilée à une minorité nationale, bien que tous les critères les plus généralement admis pour avoir le statut d'une minorité ne soient pas remplis par la population des îles Åland. Les critères utilisés par Hannikainen sont 1) l'infériorité numérique par rapport au reste de la population; 2) une position non dominante; 3) la possession par les membres de la minorité de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population; et 4) la manifestation par les membres du groupe, même implicitement, d'une solidarité visant à préserver leurs culture, traditions, religion ou langue. Alors que le dernier critère est de nature subjective, les autres ont un caractère plus objectif. Si la population des îles Åland peut sembler ne pas remplir la troisième condition, on pourrait soutenir que la décision de la société des Nations de 1921 a reconnu que la population des îles Åland possède les qualités nécessaires.

⁶ Voir aussi Myntti 1996, p. 1.

⁷ Voir aussi le projet de loi du Gouvernement 73/1919 concernant la loi relative à l'autonomie des îles Åland.

⁸ Voir l'article 14 de la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement.

⁹ La représentation de la population de langue suédoise est assurée, entre autres, par une assemblée populaire suédoise semi-officielle élue indirectement. De façon générale, le cadre législatif, en ce qui concerne la population de langue suédoise en Finlande, peut être défini comme établissant une autonomie culturelle effective. En outre, il existe une disposition explicite, à l'article 51a de la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement, qui garantit l'autonomie culturelle à la population indigène sámi de Finlande, en ce qui concerne sa langue et sa culture, dans l'extrême nord de la Finlande. Les Sámis ont, conformément à l'article 52a de

Cet aperçu historique permet de conclure que l'arrangement concernant l'autonomie des îles Åland est très étroitement lié aussi bien à la politique internationale et nationale qu'au droit international et national.

Mais pourquoi le modèle des îles Åland est-il si intéressant? Dans le monde contemporain, son intérêt semble dépendre de sa relation étroite avec la notion de droit international d'autodétermination. Cette notion comporte plusieurs aspects étroitement liés entre eux, dont certains sont applicables à des régions qui font partie d'un Etat. A cet égard, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut être considéré notamment comme le droit (d'une certaine partie) de la population de choisir l'Etat sous l'autorité duquel elle souhaite vivre. Cette conception a généralement caractérisé les changements territoriaux survenus après la première guerre mondiale et concernait presque exclusivement des régions habitées par une population minoritaire¹⁰. La loi sur les langues LF 148/22), qui met en oeuvre l'article 14 la loi constitutionnelle sur la forme de gouvernement, combine le principe de personnalité (le droit d'utiliser sa langue) avec le principe de territorialité, qui définit le caractère linguistique des municipalités et des subdivisions administratives comme finnois unilingue, suédois unilingue ou bilingue (avec soit le français, soit le suédois comme langue dominante). Cette conception assez étroite, par rapport à la situation qui a suivi la seconde guerre mondiale, de la notion d'autodétermination, avait suscité un intérêt considérable dans les îles Åland à la fin des années 1910 et au début des années 1920, et avait abouti notamment à l'organisation de deux campagnes de pétitions dans les îles, préconisant la séparation de la Finlande et le rattachement à la Suède. Toutefois, après la consolidation de la situation des îles Åland, qui sont devenues une partie autonome de la Finlande, cette question a cessé, à l'exception de certains aspects de caractère essentiellement interne, d'être litigieuse.

Comme on dispose d'une assez bonne documentation, notamment d'une doctrine importante¹¹, sur les îles Åland, le présent rapport se limitera à rappeler certaines des caractéristiques les plus importantes de l'arrangement concernant l'autonomie des îles Åland et de décrire les événements les plus récents survenus durant les années 90.

2. La création de l'autonomie

Déjà en août 1917, une assemblée officieuse des habitants des îles Åland avait proposé que la région soit séparée de la Finlande et rattachée à la Suède. En outre, la question des îles Åland est liée à deux actes qui ont souvent été qualifiés de référendums officieux ou de sondages d'opinion¹². Peu après la déclaration finlandaise d'indépendance, à la fin de décembre 1917, une campagne de pétition avait été lancée dans les îles Åland pour établir et favoriser la réalisation des aspirations des habitants de se séparer de la Finlande et d'être rattachés à la Suède. Sur les quelque 21 000 habitants des îles, environ 12 500 personnes jouissaient du droit de vote, et une

la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement, le droit d'être entendus par le Parlement. Voir Myntti 1996, pp. 15 ss.

¹⁰ Suksi, 1993a, p. 236.

¹¹ Voir, par exemple, Modeen 1973, *passim*; Hannikainen 1993a, *passim*; Hannikainen 1993b, *passim*; Björkholm - Rosas 1990, *passim*; Fagerlund 1993, *passim*; Jyränki 1995, *passim*.

¹² Austen-Butler-Ranney 1987, p. 145, où la pétition est qualifiée de référendum officieux.

pétition sur cette question avait été soumise à près de 8 000 d'entre elles. Sept mille cent trente-cinq habitants avaient signé la pétition adressée au "Roi et au peuple de Suède" demandant que des mesures soient prises en vue d'aboutir à l'annexion des îles par la Suède¹³. On peut donc dire que la majorité des personnes qui jouissaient du droit de vote s'étaient prononcées en faveur de l'union avec la Suède¹⁴.

Peu après, un différend au sujet des îles s'était élevé entre la Finlande et la Suède. La Suède n'était pas partie au Traité de 1856 qui faisait des îles Åland une zone démilitarisée, mais la question avait été soumise à la Conférence de paix de Paris en 1919, pour que puisse être suivie une voie similaire à celle du Danemark à l'égard du Schleswig. Ce projet n'avait pas abouti, bien qu'il ait été appuyé par une autre campagne de pétition, qui avait été achevée le 29 juin 1919. Cette seconde pétition avait été signée par 9 735 personnes, qui s'étaient prononcées en faveur de l'union avec la Suède, alors que 461 personnes avaient refusé de la signer¹⁵.

En 1920, la Société des Nations avait examiné la question sur la proposition de la Grande-Bretagne, qui était partie au Traité de 1856. A cette époque, une loi relative à l'autonomie des îles Åland (LF 124/20), dont le projet avait déjà commencé à être rédigé en 1919, avait été adoptée par le Parlement finlandais, probablement en tant que mesure préventive¹⁶. Cette loi prévoyait que la province d'Åland aurait sa propre Assemblée législative dotée d'une compétence générale dans des domaines qui ne faisaient pas partie des pouvoirs législatifs exclusifs du Parlement finlandais. Toutefois, les habitants des îles Åland ayant eu le sentiment que la législation sur l'autonomie leur avait été imposée, l'Assemblée ne s'était pas réunie avant 1922.

Le rôle que l'arrangement avait conféré au Gouverneur provincial en qualité de représentant du Président de la Finlande avait suscité le mécontentement et la méfiance au sein de la population

¹³ Högman 1981, p. 41, fait observer que la pétition était formulée comme une procuration en blanc, qui autorisait les personnes qui seraient élues ultérieurement à faire connaître les aspirations des habitants des îles Åland au Roi de Suède, ce qui eut lieu le 3 février 1918. Le texte définitif de la pétition avait été publié le 20 mars 1918.

¹⁴ De Geer-Hancock 1986, p. 32 et ss.; Modeen 1973, p. 14 et ss.. Cette collecte de signatures avait été faite d'une habitation à l'autre et avait été achevée en quelques semaines. Voir Lindh 1984, p. 38 et ss.; Högman 1981, p. 43.

¹⁵ Lindh 1984, p. 44 ss. Högman 1981, p. 119, 124 ss, fait observer que toute signature avait été attestée par deux témoins et que la pétition constituait également une procuration en blanc en faveur de l'union avec la Suède. Selon Austen - Butler - Ranney 1987, p. 145, le "taux de participation" était de 95,5 p. 100 et 96,4 p. 100 des signataires s'étaient prononcés en faveur de l'union avec la Suède. Selon De Geer-Hancock 1986, p. 40 et ss, en 1919, des représentants d'une assemblée régionale élue et constituée "illégalement" avaient présenté des arguments en faveur de l'union avec la Suède à la Conférence de paix de Paris. En outre, en septembre 1919, Clemenceau avait déclaré devant la chambre des députés française que la question serait réglée de façon à protéger les intérêts de la Suède dans l'affaire des îles Åland de la même manière que les intérêts du Danemark avaient été protégés dans l'affaire du Schleswig. Voir aussi Lindh 1984, p. 44 et ss; Björkholm - Rosas 1990, *passim*.

¹⁶ Voir le projet de loi du Gouvernement 73/1919 concernant la loi relative à l'autonomie des îles Åland.

des îles. Selon la loi relative à l'autonomie, le Président pouvait, après avoir pris l'avis de la Cour suprême, opposer un veto absolu aux lois adoptées par l'Assemblée législative si ces textes des îles Åland empiétaient sur les pouvoirs législatifs exclusifs de l'Etat ou portaient atteinte à l'intérêt de la République. Les tribunaux de l'Etat étaient également chargés d'interpréter les lois provinciales. Les îles Åland jouissaient aussi du droit d'utiliser le produit de certains impôts et de percevoir des taxes et redevances additionnelles liées à ces impôts généraux de l'Etat. Un grand nombre de ces pouvoirs en matière d'imposition avaient été ultérieurement réduits et avaient complètement été supprimés dans les années 50, l'Etat ayant aboli les catégories d'impôts en question lorsqu'il avait restructuré son système général d'imposition. Toutefois, la province avait droit à une certaine péréquation financière de l'Etat, fixée par une délégation, si les impôts afférents aux fonctions d'autonomie dépassaient la moyenne concernant des fonctions correspondantes dans d'autres régions de la Finlande¹⁷.

La loi relative à l'autonomie ne contenait aucune disposition spécifique concernant le droit d'être domicilié dans les îles Åland. Néanmoins, les habitants des îles, c'est-à-dire les personnes qui étaient inscrites comme résidentes dans des communes des îles Åland en vertu d'une réglementation applicable à l'ensemble du territoire finlandais, étaient exemptés du service militaire, disposition qui était évidemment liée au statut démilitarisé des îles. La loi contenait des dispositions concernant la langue que devaient employer les fonctionnaires de l'Etat dans les îles Åland, qui devait être le suédois. La Cour suprême de Finlande était compétente pour statuer sur les différends qui pouvaient survenir concernant les pouvoirs du Gouverneur, de l'Assemblée législative et du Gouvernement provincial en application de la loi relative à l'autonomie.

La loi relative à l'autonomie avait été promulguée conformément à l'article 60 de la loi (constitutionnelle) sur la Diète de 1906 en tant que loi dérogatoire, sur la base de la formule prévue pour amender la Constitution. Cette méthode de promulgation faisait de l'arrangement concernant l'autonomie des îles Åland une mesure d'exception dans la structure constitutionnelle de l'administration, mais sans que la loi relative à l'autonomie soit pour autant considérée comme faisant partie de la Constitution officielle de la Finlande ou comme une loi constitutionnelle. Les caractéristiques particulières de cette mesure législative avaient été énoncées à l'article 36 de la loi, aux termes duquel la loi relative à l'autonomie ne pouvait être modifiée que dans les formes prévues pour l'amendement de la Constitution et avec l'accord de l'Assemblée législative des îles Åland.

Lorsque la question avait été examinée par la Société des Nations, la Suède avait demandé, dans les conclusions qu'elle avait présentées au Conseil de la Société, que la question soit tranchée par les habitants des îles Åland dans le cadre d'un plébiscite¹⁸. Bien que les plébiscites fussent alors en vogue au sujet de tels problèmes après la première guerre mondiale, aucun vote populaire n'a jamais été organisé, mais deux commissions ont examiné cette question. La première, la

¹⁷ Aujourd'hui le montant de base de la péréquation, qui est calculé sur le fondement des articles 46 et 47 de la loi relative à l'autonomie, représente 0,45 % des recettes de l'Etat au cours d'une année.

¹⁸ Modeen 1973, pages 14, 16 et 26. Voir aussi Högman 1981, p. 4, et Gayim 1990, p. 15 et ss, qui retrace l'histoire de la question des îles Åland dans le contexte du droit à l'autodétermination. Cet arrangement découle du fait que l'Etat finlandais perçoit les impôts sur le revenu et la fortune sur la base des règles fiscales nationales ordinaires.

Commission des juristes, avait conclu que la question des îles Åland relevait de la compétence de la Société des Nations, et la seconde, la Commission des rapporteurs, avait estimé que les îles Åland devaient rester sous la souveraineté de la Finlande. Le 24 juin 1921, la Société des Nations a tranché le différend territorial en faveur de la Finlande, à condition que des garanties visant notamment à assurer la prospérité et le bien-être des habitants soient prévues, et que des mesures soient prises pour démilitariser et neutraliser les îles. Les garanties concernant les habitants devaient figurer dans la loi relative à l'autonomie et porter sur le maintien du suédois comme langue de l'enseignement, la conservation des biens immobiliers en la possession des habitants, l'acquisition dans des conditions raisonnables du droit de vote par les personnes qui s'installaient dans les îles, et la nomination comme Gouverneur d'une personne jouissant de la confiance des habitants.

La solution définitive, convenue par la Finlande et la Suède, et adoptée par la Société des Nations, avait confirmé l'autonomie existante des îles Åland et l'avait complétée par quelques dispositions supplémentaires (pour le texte de l'Accord en langue française, voir l'appendice) qui ont déjà été mentionnées ci-dessus¹⁹.

L'Accord concernant les îles Åland n'était pas un traité de droit international public, mais il avait abouti en Finlande à l'adoption d'une loi contenant certaines dispositions concernant les habitants de la province d'Åland (LF 189/22) ou à ce que l'on avait appelé la loi relative aux garanties de 1922. Cette loi amendait et complétait la loi relative à l'autonomie de 1920, adoptée dans les formes prescrites pour les amendements constitutionnels. Elle réglementait la nomination du Gouverneur par le Président avec l'accord du Président de l'Assemblée législative (article premier) et stipulait que l'Assemblée législative et les communes des îles Åland n'étaient pas tenues d'entretenir ou de financer d'autres écoles que celles où le suédois était la langue de l'enseignement (article 2). En outre, dans les écoles publiques situées dans les îles Åland, le suédois devait être la langue de l'enseignement. Enfin, la langue finnoise ne devait pas être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou financées par l'État ou une commune, sauf avec l'accord de la commune en question.

Selon l'article 3 de la loi relative aux garanties, un citoyen finlandais s'installant dans la province des îles Åland ne jouissait du droit de vote aux élections municipales et provinciales que s'il avait régulièrement résidé dans la province pendant une durée de cinq ans. Enfin, l'article 5 contenait une disposition restrictive concernant la propriété : si un bien immobilier avait été vendu à une personne qui ne résidait pas régulièrement dans la province d'Åland, la province, la commune où ce bien était situé, ou un particulier résidant régulièrement dans les îles Åland, avait le droit de racheter ce bien à un prix équitable.

Aucune de ces lois ne conférait un droit d'élire domicile dans les îles Åland, qui n'était réservé qu'à leurs habitants, mais les dispositions concernant le droit de vote contenaient les bases d'une telle conception.

Le règlement convenu par la Société des Nations avait conféré aux droits reconnus dans cet arrangement relatif à l'autonomie un caractère collectif. L'article 6 de la loi relative aux garanties de 1922, qui complétait la première loi relative à l'autonomie de 1920, contenait des

¹⁹ *Modeen 1973, p. 25-40; Hamburger 1925, p. 6-89; Palmstierna 1951, p. 13 ss, Lindh 1984, p. 44-49; Décision du Conseil de la Société des Nations, 24 juin 1921, J.O Société des Nations 7 697-702 (1921).*

dispositions prévoyant que l'Assemblée législative des îles Åland pouvait présenter des réclamations ou des notes au sujet de l'application des lois relatives à l'autonomie et aux garanties. Dans une telle situation, le Gouvernement finlandais devait ajouter ses propres observations à la réclamation ou à la note et transmettre la question au Conseil de la Société des Nations pour qu'il puisse examiner dans quelle mesure ces dispositions avaient été appliquées et, si la question avait un caractère judiciaire, demander l'avis de la Cour permanente de justice internationale. Cette procédure est tombée en désuétude lorsqu'il a été mis fin au régime de la Société des Nations, mais elle n'a été supprimée dans la législation finlandaise qu'en 1951, année où la nouvelle loi relative à l'autonomie avait abrogé les lois de 1922 et de 1920²⁰. Toutefois, en dépit de la disparition du mécanisme de contrôle, l'arrangement relatif à l'autonomie lui-même a récemment été considéré comme faisant partie du droit coutumier²¹, alors que tout au moins la démilitarisation et la neutralisation peuvent sans doute être considérées comme un régime objectif en droit international²².

La loi relative à l'autonomie de 1951 (LF 670/51) avait confirmé les éléments fondamentaux de l'arrangement des années 20, mais avait établi en même temps un droit spécifique de domicile, qui visait les catégories de personnes qui devaient être considérées comme pouvant bénéficier des dispositions particulières de l'autonomie, c'est-à-dire, des droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales et provinciales, d'acquisition et de possession de biens immobiliers²³, du droit d'exercice de ce qui avait été dénommé les activités commerciales réglementées²⁴, et d'exemption du service militaire. La définition du droit de domicile établissait alors une distinction entre les habitants des îles Åland et les personnes résidant sur le territoire continental de la Finlande, qui protégeait plus largement les habitants des îles que la législation antérieure, alors que la définition avait peut-être eu un effet dissuasif sur les personnes résidant sur le continent qui avaient l'intention de s'installer dans les îles Åland. Cette loi relative à l'autonomie

²⁰ *Des plans, mentionnés dans les actes d'une commission et dans une proposition du Gouvernement au Parlement en 1946, prévoyaient d'établir une procédure similaire dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. A propos de cette question, voir Modeen 1973, pages 61 à 76; Hannikainen 1993a, pages 41 à 48. Un arrangement quelque peu similaire, qui a aussi été utilisé dans la pratique, existait sur la base des Traités de Versailles et de Paris pour la ville libre de Dantzig. Voir Hannum 1990, p. 377 et ss.*

²¹ *Hannikainen 1993a, p. 79-102.*

²² *Hannikainen 1993a, p. 103-130.*

²³ *Une loi spéciale sur l'acquisition de biens immobiliers (LF 3/75) avait été adoptée pour la première fois en 1938 (LF 140/38) et modifiée en 1951 (LF 671/51). La modification importante adoptée en 1975 tenait au fait qu'en vertu de la loi antérieure, toute personne pouvait acheter des biens immobiliers dans les îles Åland, mais risquait si elle n'avait pas le droit d'y élire domicile, que ces biens soient rachetés par certaines catégories de personnes. Toutefois, la loi de 1975 prévoyait que les personnes qui ne possédaient pas le droit d'élire domicile dans la province devaient obtenir au préalable une autorisation du Gouvernement de la province avant de pouvoir acquérir des biens.*

²⁴ *Toutefois, le droit d'exercer des activités commerciales n'était pas exclusivement réservé aux personnes qui avaient le droit d'élire domicile dans les îles, mais des activités commerciales réglementées pouvaient aussi être entreprises par des personnes qui avaient résidé régulièrement dans les îles Åland sans interruption pendant cinq ans.*

avait précisé les contours de l'autonomie et défini plus en détail les pouvoirs des îles et le fonctionnement de l'autonomie. Une liste précise avait remplacé la clause plus générale en définissant les compétences de l'Assemblée législative. Les questions concernant les fonctions administratives et les conflits éventuels entre les autorités administratives de l'Etat et de la province relevaient désormais de la compétence de la Cour suprême qui devait statuer après avoir pris l'avis de la délégation des îles Åland. Dans le cadre des pouvoirs législatifs, les limites des attributions de l'Assemblée législative en matière d'adoption des lois pouvaient être facilement contrôlées par le Président de la République, qui pouvait opposer son veto à une loi des îles Åland après avoir pris l'avis de la Cour suprême²⁵. Toutefois, les autorités de îles Åland ne disposaient pas d'une telle possibilité si le corps législatif de la République de Finlande empiétait sur les pouvoirs législatifs de l'Assemblée législative²⁶. Cette asymétrie constitue un élément qui distingue l'arrangement concernant les îles Åland en Finlande d'un arrangement fédératif.

La loi actuelle relative à l'autonomie a été adoptée en 1991. Cette loi a renforcé l'autonomie des îles Åland et restreint les pouvoirs de contrôle de l'Etat, en particulier en élargissant les compétences législatives de la province (par exemple, des réglementations ont été adoptées concernant l'utilisation du drapeau de la province, les contrats de location, les sites historiques, la protection sociale, la vente de boissons alcoolisées, les archives, les questions postales, la radio et les télécommunications) ainsi qu'en conférant à la province des pouvoirs administratifs plus étendus²⁷. Une réglementation plus détaillée concernant la langue de l'enseignement a été incorporée à la loi pour protéger plus largement l'identité culturelle des habitants des îles Åland. En outre, une disposition prévoyant la nécessité de posséder une certaine maîtrise de la langue suédoise pour bénéficier du droit d'élire domicile dans les îles a été ajoutée à la loi. Les droits spéciaux liés à la possession du droit d'élire domicile dans les îles ont conservé plus ou moins la même forme que dans la loi relative à l'autonomie de 1951, si ce n'est que le droit d'une personne n'ayant pas le droit d'y élire domicile d'exercer une activité commerciale ou professionnelle dans les îles Åland à des fins lucratives peut être limité par une loi de la province²⁸.

²⁵ *Lorsqu'une loi des îles Åland est soumise au Président, elle est toujours assortie d'un avis de la délégation des îles Åland.*

²⁶ *A propos de cette question, voir Jyränki 1995, p. 13-15. Il convient de noter qu'aucun contrôle juridictionnel n'est prévu en Finlande à l'égard des lois adoptées par le Parlement ou l'Assemblée législative des îles Åland, car selon l'interprétation de l'alinéa 2 de l'article 92 de la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement finlandais, il est interdit aux tribunaux d'examiner la constitutionnalité des lois.*

²⁷ *Sur les pouvoirs législatifs de la province d'Åland et de l'Etat finlandais, voir l'annexe.*

²⁸ *Toutefois, selon l'article 11 de la loi relative à l'autonomie de 1991, une telle loi provinciale ne peut être utilisée pour limiter le droit d'exercer une activité commerciale d'une personne résidant dans les îles Åland, si aucune personne autre que le conjoint et les enfants mineurs n'est employée dans cette activité et si celle-ci n'est pas pratiquée dans des locaux commerciaux, un bureau ou tout autre établissement particulier. En conséquence, une personne non originaire des îles Åland a le droit d'exercer une activité commerciale, mais ce droit peut être limité par une loi adoptée par la province.*

Le monopole de l'emploi de la langue suédoise dans les îles Åland peut toutefois créer un problème de "minorité dans la minorité" à l'égard des personnes d'expression finnoise (environ 1 100 habitants, soit 4,5 % de la population) résidant dans la province. Les personnes de langue finnoise peuvent, si elles le souhaitent, créer une école privée dans les îles Åland, mais ces dispositions linguistiques peuvent être contraires aux dispositions de la Convention de l'UNESCO de 1960 concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement²⁹. La décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire linguistique belge semble indiquer qu'il n'existe pas, à l'encontre des élèves de langue finnoise dans les îles Åland, une discrimination qui serait interdite par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il paraît exister "des motifs légitimes et objectifs de maintenir le suédois comme seule langue d'enseignement dans les écoles des îles Åland" et le système actuel ne semble pas "comporter de disproportion entre les moyens employés et le but recherché"³⁰. Une discussion a eu lieu à propos de la relation entre l'arrangement sur les îles Åland et les divers traités sur les droits de l'homme liant la Finlande. On a suggéré que la décision de 1921 de la Société des Nations soit considérée comme une *lex specialis*, mais il semble que la plupart des experts juridiques donnent la préférence aux obligations de la Finlande fondées sur les traités en matière de droits de l'homme conformément au principe de la *lex posterior*³¹.

3. L'autonomie des îles Åland au regard de la Constitution

La situation des îles Åland était et reste particulière dans le cadre de la Constitution officielle. Dans la Constitution finlandaise, qui est composée de plusieurs documents, comprenant la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement, la loi (constitutionnelle) sur le Parlement, et deux actes constitutionnels concernant la forme et la procédure de la Cour du royaume, qui ont été promulgués conformément à la procédure spéciale prescrite en matière de législation de rang constitutionnel et qui sont tous qualifiés de lois constitutionnelles, il n'était fait mention des îles Åland qu'à l'article 33 de la loi (constitutionnelle) sur le Parlement. Avant le 1er mars 1994, cet article prévoyait que "des dispositions distinctes s'appliquent au droit de l'Assemblée législative des îles Åland de présenter des initiatives" au Parlement finlandais³².

Selon un amendement à la loi (constitutionnelle) sur la forme de gouvernement, contenant un nouvel article 52a entré en vigueur le 1er mars 1994, la province d'Åland est autonome conformément à des textes législatifs distincts. En même temps, l'article 33 de la loi (constitutionnelle) sur le Parlement a été modifié afin d'y faire figurer une disposition prévoyant que la procédure d'adoption de textes législatifs concernant la loi relative à l'autonomie des îles Åland et la loi relative à l'acquisition de biens immobiliers dans les îles Åland est établie dans ces lois. En outre, l'article 33 contient une disposition en vertu de laquelle l'Assemblée législative des îles Åland a le droit de présenter des initiatives législatives au Parlement finlandais conformément à des dispositions adoptées séparément³³.

²⁹ *Hannikainen 1993b*, p. 22 ss, et 41 à 49.

³⁰ *Hannikainen 1993b*, p. 38 ss.

³¹ *Hannikainen 1993b*, p. 53 ss.

³² Selon l'article premier de la loi relative à l'élection des membres du Parlement (391/69), qui pourrait être incorporé à la Constitution finlandaise au sens large, les îles Åland constituent une circonscription électorale et disposent d'un siège au Parlement national.

³³ Voir le projet de loi du Gouvernement n° 138/1993 sur l'incorporation de dispositions concernant les îles Åland dans la loi constitutionnelle et la loi relative au Parlement.

Peut-on déduire de la description qui vient d'être faite que les îles Åland jouissaient d'un statut constitutionnel très faible avant 1994? Au contraire, bien que la loi relative à l'autonomie des îles Åland et la loi relative à l'acquisition de biens immobiliers sur les îles Åland ne se qualifient pas elles-mêmes de lois constitutionnelles, on peut conclure que leur rang hiérarchique est peut-être, en réalité, plus élevé que celui des quatre autres lois constitutionnelles : la loi relative à l'autonomie et la loi relative à l'acquisition de biens immobiliers stipulent (article 69 et article 17 respectivement) que des amendements à ces lois ne peuvent être adoptés que dans les conditions établies pour l'amendement de la Constitution à l'article 67 de la loi (constitutionnelle) sur le Parlement³⁴ et uniquement avec l'accord de l'Assemblée législative des îles Åland. Toutefois, la Constitution finlandaise ne considère pas ces deux lois concernant les arrangements d'autonomie des îles Åland comme des lois ayant un rang officiellement supérieur aux autres lois constitutionnelles, mais plutôt comme des lois dérogatoires à la Constitution.

En ce qui concerne l'approbation par les îles Åland des amendements à la loi relative à l'autonomie, l'article 69 de cette loi exige que des décisions sensiblement identiques soient adoptées par le Parlement finlandais et l'Assemblée législative des îles Åland, ce qui fait que la décision des îles Åland doit être prise à la majorité qualifiée des deux tiers. La loi relative à l'acquisition de biens immobiliers n'exige pas, selon l'article 17, une majorité spécifique à l'Assemblée législative des îles Åland, mais prévoit qu'une telle disposition particulière et la nécessité d'adopter une décision à la majorité des deux tiers doivent être énoncées dans une loi des îles Åland (qui doit elle-même être adoptée de la même manière)³⁵.

Déjà avant 1994, la situation des îles Åland était donc clairement établie: le Parlement finlandais ne pouvait se défaire des îles Åland ou modifier le statut officiel ou fondamental de ces îles en utilisant les seuls moyens législatifs qui étaient à sa disposition. A la suite des amendements de 1994 à la Constitution finlandaise, la position et l'autonomie des îles Åland ont été bien établies dans la Constitution finlandaise et en conséquence renforcées.

Les îles Åland semblent donc jouir d'une position solide: nous pouvons dire que la situation constitutionnelle des îles avant 1994 était forte à la fois sur le plan particulier et régional, sur le plan particulier puisque la formule d'amendement constitutionnel exige un vote à la majorité des deux tiers au Parlement pour modifier la loi relative à l'autonomie et sur le plan régional puisque la province d'Åland doit approuver toute modification à la loi relative à l'autonomie. En outre, à la suite des amendements à la Constitution finlandaise du 1er mars 1994, l'arrangement relatif aux îles Åland a été clairement et généralement renforcé. Ainsi, le cadre constitutionnel des îles Åland est devenu encore plus solidement établi qu'auparavant.

En ce qui concerne la Constitution elle-même, l'article premier de la loi relative à l'élection des membres du Parlement (LF 391/69) fait de la province d'Åland une seule circonscription

³⁴ *Une majorité simple en faveur de l'amendement dans un Parlement et une majorité des deux tiers dans un nouveau Parlement réuni après des élections ou, dans le cas d'une décision concernant le caractère urgent de l'amendement, une majorité des cinq sixièmes des membres et, pour son adoption, une majorité des deux tiers des membres du même Parlement.*

³⁵ *Un tel accroissement de la majorité requise n'est pas prévu dans la proposition du Gouvernement provincial (n° 15/1995-96) à l'Assemblée législative des îles Åland qui doit être examinée au printemps de 1996.*

électorale, dont un représentant doit être élu au Parlement finlandais. Il s'agit là d'un arrangement spécial, qui contient incontestablement une forme de fédéralisme, mais il y a lieu en même temps de noter que la circonscription électorale des îles Åland a plus ou moins la même dimension que les autres circonscriptions de la Finlande³⁶.

4. Les îles Åland dans l'Union européenne

Lorsque l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne a été préparée et négociée, la Finlande a rappelé que l'autonomie des îles Åland était constitutionnellement garantie sur la base d'un statut des îles reconnu sur le plan international et a demandé que des mesures spéciales soient prises pour éviter de porter atteinte à l'arrangement concernant l'autonomie. En conséquence, la Finlande a proposé de faire figurer des dérogations dans les Traités sur lesquels repose l'Union européenne en insérant des dispositions spéciales aux articles 227 du traité CE, 79 du traité CECA et 198 du traité l'EURATOM, ainsi que d'adopter un Protocole spécial. A défaut d'un tel arrangement, l'accord de l'Assemblée législative des îles Åland ne pouvait être considéré comme acquis, ce qui faisait courir le risque que les îles Åland restent complètement en dehors de l'Union européenne. Premièrement, les îles Åland devaient être autorisées à conserver leur pouvoir législatif sur les conditions régissant les droits de vote et d'éligibilité aux élections de l'Assemblée législative et des conseils municipaux, un pouvoir législatif qui, selon la loi relative à l'autonomie de 1991, était réservé aux personnes qui avaient le droit d'être domiciliées dans les îles. Selon le Gouvernement finlandais, les conditions d'obtention des droits électoraux ne devaient comporter aucune distinction entre les citoyens finlandais du territoire continental de la Finlande et les citoyens d'autres Etats membres. Deuxièmement, le droit d'acquérir et de posséder des biens, le droit d'établissement et le droit de fournir des services seraient réservés aux seules personnes physiques ou morales ayant le droit d'être domiciliées dans les îles Åland ou aux personnes autorisées à ces fins par les autorités compétentes des îles. Troisièmement, le Gouvernement finlandais a demandé une dérogation permanente à la législation sur l'harmonisation fiscale de la Communauté à l'égard des îles et du trafic de ferry entre les îles. Quatrièmement, un Protocole devrait comporter des dispositions protégeant les droits des habitants des îles Åland en Finlande et imposant l'obligation aux autorités des îles Åland de traiter les citoyens de tous les Etats membres dans des conditions d'égalité. Le Protocole n° 2 relatif aux îles Åland, joint en annexe au Traité d'adhésion notamment de la Finlande à l'Union européenne, excluait la première demande³⁷ et la première partie de la quatrième demande, mais reprenait les termes des deuxième et troisième demandes (la troisième demande a été acceptée en vue de maintenir une économie locale viable dans les îles) et de la dernière partie de la

³⁶ *L'élément fédératif est quelque peu renforcé par l'alinéa 3 de l'article 52 de la loi (constitutionnelle) sur le Parlement, qui prévoit que le membre représentant les îles Åland aura toujours le droit d'assister aux réunions de la Commission principale du Parlement, qui est l'organe central du Parlement chargé des questions d'intégration.*

³⁷ *Toutefois, dans la Déclaration n° 32 relative aux îles Åland de l'Acte final d'adhésion des nouveaux Etats membres, l'Union rappelle qu'en ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, l'article 8B du Traité sur l'Union européenne permet d'accepter les demandes présentées par la Finlande. Selon cette Déclaration, si la Finlande déclare, conformément à l'article 227(5) du Traité sur la Communauté européenne, que le Traité s'appliquera aux îles Åland, le Conseil établira, dans un délai de six mois et conformément aux procédures énoncées à l'article 8B du Traité sur l'Union européenne, les conditions dans lesquelles cet article s'appliquera aux circonstances particulières des îles Åland.*

quatrième demande, ce qui laisse une possibilité de dérogation plus ou moins permanente concernant les îles Åland dans les traités sur lesquels est fondée l'Union européenne³⁸. En accordant ces dérogations, l'Union européenne a tenu compte du statut spécial dont jouissent les îles Åland en droit international³⁹, mais uniquement à compter du 1er janvier 1994⁴⁰.

L'arrangement final concernant l'Union européenne contient donc un additif à l'article 227 du Traité sur la Communauté européenne (et aux articles correspondants 79 CECA et 198 EURATOM) sous la forme d'un alinéa d), qui prévoit que le Traité n'est pas applicable aux îles Åland, sauf si le Gouvernement finlandais notifie par une déclaration lorsqu'il ratifiera le Traité que celui-ci s'appliquera aux îles Åland conformément aux dispositions énoncées dans le Protocole n° 2 du Traité concernant l'adhésion de nouveaux Etats membres. Cette déclaration a été déposée auprès du Gouvernement italien le 9 décembre 1994, et il s'ensuit l'adhésion des îles Åland à l'Union européenne a pris effet en même temps que celle de la Finlande, le 1er janvier 1995, mais dans les conditions particulières mentionnées ci-dessus. L'effet de l'arrangement spécial pour les îles Åland est l'établissement d'un régime fiscal particulier à l'égard du territoire continental de la Finlande et de l'Union européenne, qui assimile en quelque sorte les îles à un pays tiers en ce qui concerne les impôts faisant partie de l'arrangement et instaure une certaine frontière entre les îles Åland et le territoire continental de la Finlande en matière fiscale.

A la suite de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne et de la reconnaissance du nouveau principe d'intégration par voie de référendum, on a soulevé la question de savoir si les îles Åland devaient organiser un référendum consultatif sur la question de l'Union européenne avant que l'Assemblée législative des îles Åland ne donne officiellement son approbation à l'adhésion des îles à l'UE, qui implique en fait la jouissance d'un statut spécial de l'UE sur la base d'un Protocole distinct relatif aux îles Åland⁴¹. En l'absence de dispositions spécifiques concernant l'organisation d'un référendum, la question qui s'était posée sur la base de la loi relative à l'autonomie était de savoir si les îles Åland étaient autorisées à organiser des votes populaires de cette nature. Une réponse positive pourrait reposer sur le droit à l'autodétermination : comme la réglementation de l'UE remplace et supprime les normes des îles Åland et empiète sur la juridiction de ces îles en particulier dans le domaine du commerce, on peut soutenir que l'adhésion à l'UE aura pour effet de restreindre l'autonomie et également le droit à l'autodétermination des îles Åland⁴². Dans ces circonstances, un référendum consultatif pouvait

³⁸ *Dans le domaine de l'harmonisation de la législation des Etats membres en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires et de droits de consommation et d'autres formes d'impôts indirects, la dérogation peut avoir un caractère plus ou moins permanent, en fonction des effets négatifs éventuels des dérogations sur les intérêts de l'Union ou sur ses politiques communes. Protocole n° 2 relatif aux îles Åland, article 2b).*

³⁹ *Conférence sur l'adhésion à l'Union européenne/Finlande. Objet: Chapitre 29 : Autres - position commune de l'Union sur la demande de la Finlande concernant le statut des îles Åland. Approuvée par le Conseil à sa réunion du 21 février 1994 (CONF-SF 20/94).*

⁴⁰ *Cette clause dite de "standstill" signifie que, dans la région où s'applique le droit communautaire, aucune nouvelle dérogation ne peut être mise en place après le 1er avril 1994.*

⁴¹ *Loi concernant les conditions d'adhésion et les aménagements aux Traités sur lesquels l'Union est fondée, Protocole n° 2 relatif aux îles Åland, JO 94/C 241/08.*

⁴² *Dans le même ordre d'idées, on pourrait également faire valoir des arguments en faveur d'une représentation des îles Åland au Parlement européen. Etant donné que le Parlement*

donc être organisé⁴³, d'autant plus que la question des conditions d'adhésion n'avait pas été débattue au cours des élections à l'Assemblée législative du 20 octobre 1991.

Dans un avis au Président de la République, la Cour suprême de Finlande a souligné que le référendum n'avait qu'un caractère consultatif, et comme il ne portait pas atteinte aux procédures de prise de décisions, il ne privait pas l'Assemblée législative de son droit de représenter les îles Åland. En conséquence, la Cour a estimé que des dispositions concernant l'organisation d'un référendum consultatif ne violaient pas la loi relative à l'autonomie. La Cour a conclu que des dispositions concernant les référendums consultatifs n'avaient pas un caractère constitutionnel susceptible, selon l'alinéa 1 de l'article 27, de porter atteinte à la compétence de la République de promulguer des lois au niveau constitutionnel. Au contraire, la Cour suprême a considéré en l'espèce que les îles Åland pouvaient adopter une législation concernant l'organisation d'un référendum consultatif en vertu de l'alinéa 27 de l'article 18⁴⁴, car cette question relevait de la compétence des îles Åland⁴⁵. Le Président de la République ne s'est donc pas opposé à la loi des îles Åland sur l'organisation d'un référendum consultatif concernant l'Union européenne.

Le référendum consultatif des îles Åland sur l'adhésion à l'Union européenne a eu lieu le 20 novembre 1994. Seules les personnes ayant le droit d'être domiciliées dans les îles ont eu le droit de voter à ce référendum régional. La participation électorale à ce référendum sur l'UE, le premier organisé dans les îles Åland, a été faible et n'a atteint que 49,1 p. 100. Quelque 73,6 p. 100 des électeurs ont voté en faveur de l'Union européenne, alors que 26,4 p. 100 se sont opposés à l'adhésion à l'Union en même temps que la Finlande⁴⁶. L'Assemblée législative des îles Åland a donc adopté sa décision définitive le 2 décembre 1994, à la majorité qualifiée requise des deux tiers, puisque l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne avait suivi la procédure prescrite à l'alinéa 1 de l'article 69 de la loi (constitutionnelle) sur le Parlement et constituait donc une loi dérogatoire à la Constitution et, comme c'était le cas, également à la loi relative à l'autonomie conformément aux articles 59 et 69 de cette loi⁴⁷. Si l'adhésion à l'Union

européen n'est pas l'organe législatif de l'Union européenne, l'argument reposant sur l'autodétermination n'a pas le même poids.

⁴³ *Un référendum décisionnel exigerait manifestement un amendement de la loi relative à l'autonomie.*

⁴⁴ *"La province exerce un pouvoir législatif dans les matières relevant de (...) 27) les autres matières qui sont réputées relever des attributions législatives de la province selon les principes sur lesquels repose la présente loi."*

⁴⁵ *Avis de la Cour suprême, 9 septembre 1994, n° 3169 (Dnr OH 94/104).*

⁴⁶ *Les habitants des îles Åland, y compris ceux qui n'avaient pas le droit d'y être domiciliés, ont évidemment aussi participé au référendum national consultatif sur l'adhésion à l'Union européenne, qui avait été organisé avant le référendum des îles Åland. La participation des îles Åland à ce référendum national a été de 61,2 p. 100, et 51,9 p. 100 des votants se sont prononcés en faveur de l'adhésion à l'Union européenne. Un plus grand nombre d'électeurs se sont prononcés en faveur de l'adhésion à l'Union européenne dans le référendum des îles Åland probablement parce qu'à l'époque du référendum régional, on savait déjà que la Finlande et la Suède deviendraient membres de l'Union. Folkomröstningarna om ..., 1994, p. 12.*

européenne avait été rejetée, le Gouvernement des îles Åland aurait probablement démissionné et les îles ne seraient pas devenues une partie de l'Union européenne le 1er janvier 1995, mais auraient alors eu un statut comparable à celui des îles Féroé.

A la fin de 1994, la loi relative à l'autonomie a été modifiée (LF 1556/94) afin d'y insérer un nouveau chapitre sur les questions concernant l'Union européenne. Selon l'article 59a, le Gouvernement provincial doit être informé des questions relevant de la compétence exclusive des îles Åland qui sont préparées dans le cadre de l'Union⁴⁸ et doit avoir la possibilité de participer aux sessions du Conseil d'Etat finlandais lorsque ces questions sont examinées. En outre, selon l'article 59b, s'agissant des questions relevant de la compétence des îles Åland, le Gouvernement provincial formule la position de la Finlande à l'égard de l'application des politiques communes de l'Union européenne aux îles Åland⁴⁹.

Enfin, sur la base de l'article 59c, un candidat choisi par le Gouvernement provincial doit être proposé pour être un des représentants de la Finlande auprès du Comité des régions.

5. La reconnaissance d'une "citoyenneté régionale"⁵⁰

La loi relative à l'autonomie des îles Åland (LF 1144/91) définit les particularités de l'autonomie des îles Åland et crée, sur le modèle de la loi similaire de 1951, qui l'a précédée, une caractéristique exclusive en matière de citoyenneté : seuls les citoyens finlandais ont le droit d'être domiciliés dans les îles Åland. Cet arrangement établit une sorte de citoyenneté régionale spéciale, dont jouit, en vertu de l'article 6 de la loi relative à l'autonomie, toute personne qui, à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, avait le droit d'être domiciliée dans ces îles selon la loi relative à l'autonomie des îles Åland du 28 décembre 1951 (LF 670/51) et tout enfant âgé de moins de 18 ans, qui est citoyen finlandais et réside dans la province, sous réserve que le père ou la mère de cet enfant ait le droit d'y être domicilié. Ainsi, la citoyenneté régionale découle du principe du droit du sang. Toutefois, selon l'article 7 de la loi relative à l'autonomie, le droit d'être domicilié dans les îles, d'une manière générale, est accordé sur sa demande à tout citoyen

⁴⁷ *Aux termes de l'article 58 de la loi relative à l'autonomie, le Gouvernement provincial a la possibilité de participer aux négociations concernant les traités internationaux. Toutefois, les îles Åland ne sont pas un sujet de droit international public, mais jouissent d'une capacité juridique internationale très limitée. Voir Hannikainen 1993a, p. 172.*

⁴⁸ *Le Ministère des affaires étrangères doit veiller à ce que toutes les propositions de la Commission européenne concernant de nouveaux textes législatifs soient transmises au Gouvernement provincial et les ministères spécialisés doivent, dans leur domaine de compétence, également informer le Gouvernement provincial des questions dont ils sont responsables. Voir le projet de loi du Gouvernement 307/1994 concernant la position des îles Åland dans le cas d'une adhésion de la Finlande à l'Union européenne, p. 10.*

⁴⁹ *Voir le projet de loi du Gouvernement 307/1994 concernant la position des îles Åland en cas d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, p. 11. Dans ce cas, l'exposé de la position des îles d'Åland serait joint à celui de la Finlande.*

⁵⁰ *D'après Rosas - Suksi, "Finlande", dans Bruno Nascimbene (éd.), Lois sur la nationalité dans l'Union européenne (à paraître, 1996).*

finlandais qui s'est installé dans la province, et a, sans interruption, résidé habituellement dans la province pendant au moins cinq ans⁵¹, et qui maîtrise suffisamment bien le suédois⁵².

L'expression citoyenneté régionale équivaut, depuis le 1er janvier 1995, au droit d'élire domicile (en suédois *hembygdsrätt* et en finnois *kotiseutu oikeus*) à l'article premier du Protocole n° 2 relatif aux îles Åland de l'Acte concernant les conditions d'adhésion et les adaptations aux traités sur lesquels l'Union est fondée, joint au Traité d'adhésion de 1994 à l'Union européenne relatif notamment à la Finlande⁵³.

Les règles concernant l'acquisition du droit d'élire domicile dans les îles Åland peuvent donc être considérées comme exclusives à l'égard des citoyens d'autres pays⁵⁴ et restrictives en ce qui concerne les citoyens résidant sur le territoire continental de la Finlande. Toutefois, le droit d'élire domicile permet au possesseur de ce droit, en vertu des articles 9 à 12 de la loi relative à l'autonomie, de prétendre à certains droits essentiels qui sont considérés comme exclusifs par rapport à ceux de personnes qui ne possèdent pas ce droit. Ces droits essentiels sont les droits de participer aux élections provinciales et municipales, y compris le droit d'éligibilité à un mandat⁵⁵, le droit d'acquérir des biens immobiliers dans les conditions prévues par la loi relative

⁵¹ Voir *KHO 1991-II-3*, dans laquelle la Cour administrative suprême avait conclu que le fait que la personne demandant à bénéficier du droit d'élire domicile dans la province s'y était installée pendant que sa demande était examinée ne constituait pas un motif justifiant le rejet de sa requête.

⁵² En ce qui concerne l'obligation linguistique sur la base de la loi relative à l'autonomie de 1951, qui ne contenait pas une telle prescription, voir l'affaire *Oinas*, *KHO 1979-I-4*.

⁵³ *JO 94/C241/08*.

⁵⁴ Voir *KHO 2788/1/94* du 2 juin 1995 (n° du rôle 2386), dans laquelle la Cour administrative suprême a estimé, en concluant que la demande du requérant de déclarer qu'une décision préjudicielle de la Cour de l'AELE était infondée, que l'obligation d'accorder un traitement égal que prévoit l'article 126.2c du Traité sur l'EEE n'avait pas été violée par le Gouvernement de la province lorsqu'il avait rejeté une demande de bénéficier du droit d'y élire domicile présentée par un citoyen allemand, en s'appuyant sur le fait qu'il ne possédait pas la citoyenneté finlandaise. En ce qui concerne les îles Åland, le Traité sur l'EEE contient des dérogations concernant la possession de biens immobiliers et l'exercice d'activités commerciales, aux termes desquelles les personnes non domiciliées dans les îles peuvent acquérir des droits sur la base d'autorisations administratives délivrées par le Gouvernement de la province, selon une procédure qui ne doit pas être discriminatoire, alors que le Traité n'a pas d'incidence notamment sur les droits politiques découlant du droit d'élection de domicile.

⁵⁵ Selon l'article 67 de la loi relative à l'autonomie, modifiée le 31 décembre 1994 (*LF 1556/94*), une loi provinciale adoptée par un vote à la majorité des deux tiers par le Parlement provincial peut stipuler qu'un citoyen finlandais n'ayant pas le droit d'élire domicile dans les îles Åland et les citoyens islandais, norvégiens, suédois et danois jouiront du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les conditions prévues dans une loi de la province, et que les mêmes droits peuvent être accordés aux citoyens d'autres Etats. La dernière partie de cet article a été rédigée du fait qu'une telle disposition n'avait pas été insérée dans le Traité d'adhésion et compte tenu de l'article 8B du Traité sur l'Union européenne, qui accorde ces droits aux citoyens des Etats membres aux élections municipales dans tout Etat membre, quoique sur la base d'une directive du Conseil, qui peut contenir des dérogations découlant de

à l'acquisition de biens immobiliers (LF 3/75)⁵⁶ et le droit d'exercer une activité commerciale⁵⁷, ainsi que certaines exceptions à l'obligation générale d'accomplir un service militaire.

Aux termes de l'article 8 de la loi relative à l'autonomie, la déchéance de la citoyenneté finlandaise entraîne aussi la perte du droit de domicile, bien que la perte du droit de domicile d'une personne qui s'installe en permanence en dehors de la province soit régie par une loi provinciale.

6. Conclusions

En considérant la démarcation territoriale comme point de départ, l'autonomie des îles Åland est devenue encore plus solide : une autonomie très large, spécialement garantie, créée en 1920, a été complétée, à la suite des décisions de règlement du conflit adoptées par la Société des

"problèmes spécifiques à un Etat membre". Voir la Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994. Dans l'exposé des motifs d'une proposition de Directive du Conseil (COM(95) 499 Final/11.01.1996) modifiant la Directive susmentionnée du Conseil sur les élections municipales, la Commission européenne fait observer que "comme une certaine durée de résidence, quelle que soit la nationalité, est requise pour tous ceux qui n'ont pas le droit de domicile, on peut conclure qu'il n'y a pas de traitement discriminatoire incompatible avec l'article 8B 1) du Traité sur la Communauté européenne entre les citoyens finlandais et d'autres citoyens de l'Union européenne en ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Aucune condition spécifique n'est donc nécessaire pour appliquer l'article 8B 1) aux îles Åland". Toutefois, au début de 1996, il n'y avait pas encore de loi provinciale accordant aux citoyens d'autres pays un statut égal en ce qui concerne la participation aux élections municipales, mais un amendement est en préparation, qui reconnaîtra aux citoyens de l'UE le droit de vote aux élections municipales après trois ans de résidence. Il y a lieu de noter que l'article 8B du Traité sur l'Union européenne ne vise pas les élections à l'Assemblée législative.

⁵⁶ Voir KHO 3941/1/94 du 2 juin 1995 (n° du rôle 2385), dans laquelle la Cour administrative suprême a conclu qu'une décision du Gouvernement provincial, qui avait rejeté la demande d'une société résidant en Suède de posséder des biens immobiliers dans la province, n'était pas discriminatoire à l'égard des sociétés dans d'autres pays de l'EEE. La décision portait sur l'application de l'article 126 du Traité sur l'EEE et de l'article 2 de la loi relative à l'acquisition de biens immobiliers. Une disposition similaire figure à l'article premier du Protocole n° 2 relatif aux îles Åland à l'Acte concernant les conditions d'adhésion et les adaptations aux traités sur lesquels l'Union est fondée (JO 94/C241/08), joint au Traité d'adhésion de 1994, notamment de la Finlande à l'Union européenne.

⁵⁷ Selon l'article 11 de la loi relative à l'autonomie, le droit d'exercer une activité commerciale n'est pas exclusivement lié au droit de domicile, mais dépend d'une loi provinciale, qui ne doit pas toutefois limiter le droit d'exercer une activité commerciale d'une personne résidant dans la province, si aucune autre personne à l'exception de son conjoint ou de ses enfants mineurs ne participe à l'activité et si celle-ci n'est pas pratiquée dans des locaux commerciaux, un bureau ou un autre établissement particulier. Une disposition similaire figure à l'article premier du Protocole n° 2 relatif aux îles Åland à l'Acte concernant les conditions d'adhésion et les adaptations aux traités sur lesquels l'Union est fondée (JO 94/C241/08), joint au Traité d'adhésion de 1994, notamment de la Finlande à l'Union européenne.

Nations en 1921, par un ensemble de dispositions particulières de la loi de 1922 relative aux garanties. La culture des îles Åland, qui repose sur la langue suédoise, a été renforcée lorsque des dispositions spécifiques concernant le droit de vote et d'éligibilité et l'acquisition et la possession de biens immobiliers ont été adoptées.

Les amendements apportés ultérieurement à cet arrangement concernant l'autonomie en 1951 et 1991 ont renforcé l'autonomie et la position des habitants des îles en établissant une citoyenneté régionale distincte comportant un certain nombre de caractéristiques : le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales et municipales, l'acquisition et la possession de biens immobiliers, le droit d'exercer une activité commerciale (qui ne constituait pas un élément de l'accord initial), l'exemption du service militaire (qui était déjà un élément de l'autonomie de 1920). Cet arrangement, qui pourrait être qualifié de "sandwich" de droits exclusifs, contient certains éléments de protection des minorités, mais on peut toutefois conclure que la protection du territoire représente un thème central à cet égard. Il est rappelé, en même temps, que le droit d'élire domicile, et le droit d'exercer une activité commerciale, qui constitue l'un de ses éléments, ne sont pas couverts par la décision de 1921 de la Société des Nations, mais dépendent de la législation finlandaise.

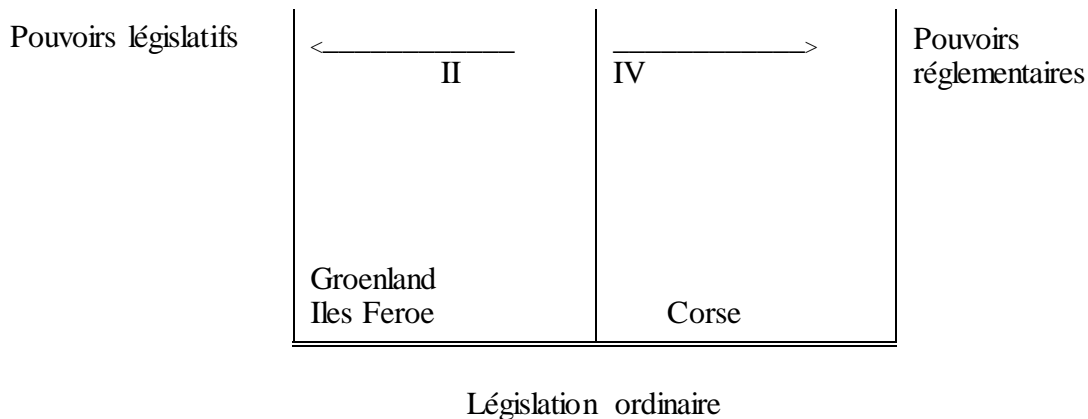
Les pouvoirs législatifs et administratifs, ainsi que la possibilité de la participation des îles Åland aux affaires internationales, ont été étendus. Ainsi, plus précisément, l'arrangement concernant l'autonomie des îles Åland a été élargi au-delà des limites qui avaient été fixées à l'origine au début des années 20.

A proprement parler, l'arrangement concernant les îles Åland est aujourd'hui considéré comme une sorte d'instrument de droit coutumier, tout au moins à l'échelon régional, et l'affaiblissement possible de cet arrangement incitera probablement le Gouvernement finlandais à invoquer un tel argument. Cela s'est déjà produit, par exemple, durant les négociations qui ont abouti à l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, puisque l'adhésion de la Finlande avait des effets sur le droit de vote et d'éligibilité, le droit d'acquérir des biens immobiliers et le droit d'exercer une activité commerciale (y compris les libertés d'établissement et de prestation de services). De fait, on pourrait conclure que les arrangements spéciaux d'adhésion avec les îles Åland à cet égard traduisent une reconnaissance de cet aspect territorial. On pourrait aussi soutenir que l'autonomie des îles Åland est protégée par la notion d'autodétermination. Toutefois, il importe surtout de souligner que la position constitutionnelle des îles Åland était très solide et s'est encore renforcée récemment à la suite de dispositions expresses insérées dans la Constitution finlandaise (voir la figure 1 ci-après, qui indique la situation des îles Åland par rapport à d'autres arrangements d'autonomie).

[FIGURE 1]

Constitution

Espagne, Italie Åland [Gagaouzie en Moldova] Portugal [Åland avant.1994] I	[La Crimée en Ukraine ?] Croatie III
---	---



Compte tenu de l'élargissement des pouvoirs législatifs des îles Åland, nous pouvons conclure que le renforcement de la position des îles Åland dans la Constitution finlandaise s'est traduite par une nouvelle évolution. Il ne s'agit plus uniquement d'un renforcement spécial et régional des îles Åland, mais également d'une consolidation générale de la place de ces îles dans la Constitution finlandaise.

ABREVIATIONS

LF = Lois finlandaises

JO = Journal officiel des Communautés européennes

KHO = Korkein Hallinto-oikeus (Cour administrative suprême)

UE = Union européenne

RTF = Recueil des Traités finlandais

BIBLIOGRAPHIE

Austen, John & Butler, David & Ranney, Austin, 'Referendums, 1978-1986'. *Electoral Studies*, 6(1987), pp. 139-147.

Björkholm, Mikaela & Rosas, Allan, *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*. Åbo: Åbo Academy Press, 1990.

Gayim, Eyassu, *The Principle of Self-Determination. A Study of its Historical and Contemporary Legal Evolution*. Oslo: Norwegian Institute for Human Rights, 1990.

De Geer-Hancock, Yvonne, *Åländskhet. Nationsbygge på fredens öar*. Mariehamn: Ålands Tidnings-Tryckeri Ab:s förlag, 1986.

Fagerlund, Niklas, *Ålands folkrättsliga status och EG*. Meddelanden från Ålands högskola, Nr 3. Mariehamn: Ålands högskola, 1993.

Folkomröstningarna om anslutning till Europeiska Unionen. Statistik med kommentarer. Ålands statistik- och utredningsbyrå, Rapport nr 1994:4. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, 1994.

Hamburger, R.C.S., *Twee rechtsvragen angaande Finland: de demilitarisatie der alandgroep en de autonomie van Oost-Karelle*. Utrecht: P. den Boer, 1925.

Hannikainen, Lauri, Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainoikeudelliset perusteet. Turku: Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, 1993. (Hannikainen 1993a)

Hannikainen, Lauri, Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law. Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs, No. 5. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs, 1993. (Hannikainen 1993b)

Hannum, Hurst, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: the Accommodation of Conflicting Rights. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 1990.

Högman, Gyrid, Ålänningarna och Ålandsfrågan. Opinioner, påverkan och publicistik 1917-1919. Avhandling pro gradu i Nordisk historia vid Åbo Akademi, historiska institutionen, 1981 (non publié).

Jyränki, Antero, 'Autonomy of the Åland Islands: a Federal Element in the Constitution of a Unitary State?' Article in Kirsi Pohjolainen (ed.), Constitutionalism in Finland - Reality and Perspectives. Helsinki: the Finnish Society of Constitutional Law, 1995, pp. 1-15.

Lindh, Kurt, Det åländska samhället. Esbo: Ab Svenska Läromedel, 1984.

Modeen, Tore, De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A, No. 76. Åbo: Åbo Akademi, 1973.

Myntti, Kristian, The Protection of Persons Belonging to National Minorities in Finland. 4th Edition. Publications of the Advisory Board of International Human Rights Affairs. Helsinki 1996 (à paraître).

Palmstierna, Carl-Fredrik, "Ålandsfrågan". Världspolitikens dagsfrågor 1951:4. Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Stockholm: Utrikespolitiska institutet, 1951.

Rosas, Allan & Suksi, Markku, "Finland". Bruno Nascimbene (ed.), Nationality Laws in the European Union (à paraître, 1996).

Suksi, Markku, Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. (Suksi 1993a)

Suksi, Markku, Frames of Autonomy and the Åland Islands. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Rättsvetenskapliga institutionen, Ser. A:433. Åbo: Åbo Akademi, 1995.

Szeftel, Marc, The Russian Constitution of April 23, 1906. Political Institutions of the Duma Monarchy. Bruxelles: Les éditions de la librairie encyclopédique, 1976.

APPENDIX I:

Procès-verbal de la dix-septième séance du conseil, 27 juin.

Présents: Tous les représentants des Membres du Conseil et le Secrétaire général.

L'Espagne est représentée par M. DE REYNOSO, et le Brésil par M. BLANCO.

Les représentants de la Finlande et de la Suède prennent place à la table du Conseil.

M. HYMANS rappelle que le Conseil a reconnu que la meilleure manière d'arriver à une solution, en ce qui concerne les garanties, serait de la rechercher par un accord entre les représentants de la Finlande et ceux de la Suède, avec le concours d'un Membre du Conseil. Il déclare que les conversations prévues ont eu lieu sous sa présidence et qu'il en apporte le résultat sous la forme d'un texte précis qui sera, si le Conseil l'adopte, joint à sa résolution du 24 juin.

Il donne lecture du texte suivant, qui contient l'accord auquel sont arrivées les deux parties:

«1. La Finlande, résolue à assurer et à garantir à la population des Iles d'Aland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises, s'engage à introduire à bref délai dans la loi d'autonomie des Iles d'Aland du 7 mai 1920 les garanties ci-dessous:

«{2.} Le Landsting et les Communes d'Aland ne sont, dans aucun cas, obligés d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où la langue d'enseignement est le suédois. Dans les établissements scolaires de l'Etat, l'enseignement se fera également dans la langue suédoise. Sans le consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat ou par la commune.

«3. Lorsqu'un immeuble situé à Aland est vendu à une personne qui n'a pas son domicile légal dans la province, toute personne y domiciliée légalement, ou le Conseil de province, ou bien la commune dans laquelle l'immeuble est situé, a le droit de racheter l'immeuble à un prix qui, faute d'accord, sera fixé par le tribunal de première instance (Häradsrätt) en tenant compte du prix courant.

«Des prescriptions détaillées seront fixées par une loi spéciale concernant la procédure du rachat et la priorité entre plusieurs offres.

«Cette loi ne peut être modifiée, interprétée ou abrogée que dans les mêmes conditions que la loi d'autonomie.

«4. Les immigrants dans l'archipel d'Aland jouissant des droits de citoyen en Finlande n'acquerront le droit de suffrage communal et provincial dans les Iles qu'après cinq ans de domicile légal. Ne seront pas considérées comme immigrantes, les personnes qui ont eu précédemment cinq ans de domicile légal dans les Iles d'Aland.

«5. Le gouverneur des Iles d'Aland sera nommé par le Président de la République finlandaise, d'accord avec le Président du Landsting des Iles d'Aland. Au cas où cet accord ne pourrait se réaliser, le Président de la République choisira le gouverneur sur une liste de cinq candidats, désignés par le Landsting et présentant les garanties requises pour la bonne administration des Iles et la sécurité de l'Etat.

«6. La province d'Aland aura le droit d'employer pour ses besoins 50 % des revenus de l'impôt foncier, outre les revenus prévus par l'article 21 de la loi d'autonomie.

«7. Le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues. La Finlande transmettra au Conseil de la Société des Nations, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de l'application des garanties susdites, et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour permanente de Justice internationale.»

Le Conseil approuve unanimement les termes de cet accord et décide de l'annexer à sa résolution du 24 juin; il adresse ses remerciements à M. Hymans pour l'heureuse réussite des négociations.

Les représentants de la Finlande et de la Suède se retirent.

[Cité d'après Modeen 1973, pp. 190-191.]

APPENDIX II:

Legislative powers of Åland and the State/Sections 18 and 27 of the Autonomy Act.

Section 18 Legislative authority of Åland

Åland shall have legislative powers in respect of

1. the organisation and duties of the Legislative Assembly and the election of its members, the Government of Åland and the officials and services subordinate to it;
2. the officials of Åland, the collective agreements on the salaries of the employees of Åland and the sentencing of the officials of Åland to disciplinary punishment;
3. the flag and coat of arms of Åland and the use thereof in Åland, the use of the Åland flag on vessels of Åland and on merchant vessels, fishing vessels, pleasure boats and other comparable vessels whose home port is in Åland, without limiting the right of State offices and services or of private persons to use the flag of the State;
4. the municipal boundaries, municipal elections, municipal administration and the officials of the municipalities, the collective agreements on the salaries of the officials of the municipalities and the sentencing of the officials of the municipalities to disciplinary punishment;
5. the additional tax on income for Åland and the provisional extra income tax, as well as the trade and amusement taxes, the bases of the dues levied for Åland and the municipal tax;
6. public order and security, with the exceptions as provided by section 27, subparagraphs 27, 34 and 35; the firefighting and rescue service;
7. building and planning, adjoining properties, housing;
8. the appropriation of real property and of special rights required for public use in exchange for full compensation, with the exceptions as provided by section 61;
9. tenancy and rent regulation, lease of land;

10. the protection of nature and the environment, the recreational use of nature, water law;
11. prehistoric relics and the protection of buildings and artifacts with cultural and historical value;
12. health care and medical treatment, with the exceptions as provided by section 27, subparagraphs 24, 29 and 30; burial by cremation;
13. social welfare; licences to serve alcoholic beverages;
14. education, culture, sport and youth work; the archive, library and museum service, with the exceptions as provided by section 27, subparagraph 39;
15. farming and forestry, the regulation of agricultural production; provided that the State officials concerned are consulted prior to the enactment of legislation on the regulation of agricultural production;
16. hunting and fishing, the registration of fishing vessels and the regulation of the fishing industry;
17. the prevention of cruelty to animals and veterinary care, with the exceptions as provided by section 27, subparagraphs 31-33;
18. the maintenance of the productive capacity of the farmlands, forests and fishing waters; the duty to transfer, in exchange for full compensation, unutilised or partially utilised farmland or fishing water into the possession of another person to be used for these purposes, for a fixed period;
19. the right to prospect for, lay claim to and utilise mineral finds;
20. the postal service and the right to broadcast by radio or cable in Åland, with the limitations consequential on section 27, subparagraph 4;
21. roads and canals, road traffic, railway traffic, boat traffic, the local shipping lanes;
22. trade, subject to the provisions of section 11, section 27, subparagraphs 2, 4, 9, 12-15, 17-19, 26, 27, 29-34, 37 and 40, and section 29, paragraph 1, subparagraphs 3-5, with the exception that also the Legislative Assembly has the power to impose measures to foster the trade referred to in the said paragraphs;
23. promotion of employment;
24. statistics on conditions in Åland;
25. the creation of an offence and the extent of the penalty for such an offence in respect of a matter falling within the legislative competence of Åland;
26. the imposition of a threat of a fine and the implementation thereof, as well as the use of other means of coercion in respect of a matter falling within the legislative competence of Åland;

27. other matters deemed to be within the legislative power of Åland in accordance with the principles underlying this Act.

Section 27
Legislative authority of the State

The State shall have legislative power in matters relating to

1. the enactment, amendment, explanation and repeal of a Constitutional Act and an exception to a Constitutional Act;
2. the right to reside in a country, to choose a place of residence and to move from one place to another, the use of freedom of speech, freedom of association and freedom of assembly, the confidentiality of post and telecommunications;
3. the organisation and activities of State officials;
4. foreign relations, subject to the provisions of chapter 9;
5. the flag and coat of arms of the State and the use thereof, with the exceptions provided by section 18, subparagraph 3;
6. surname and forename, guardianship, the declaration of the legal death of a person;
7. marriage and family reasons, the juridical status of children, adoption and inheritance, with the exceptions provided by section 10;
8. associations and foundations, companies and other private corporations, the keeping of accounts;
9. the nationwide general preconditions on the right of foreigners and foreign corporations to own and possess real property and shares of stock and to practice a trade;
10. copyright, patent, copyright of design and trademark, unfair business practices, promotion of competition, consumer protection;
11. insurance contracts;
12. foreign trade;
13. merchant shipping and shipping lanes;
14. aviation;
15. the prices of agricultural and fishing industry products and the promotion of the export of agricultural products;
16. the formation and registration of pieces of real property and connected duties;

17. mineral finds and mining, with the exceptions as provided by section 18, subparagraph 19;
18. nuclear energy; however, the consent of the Government of Åland is required for the construction, possession and operation of a nuclear power plant and the handling and stockpiling of materials therefor in Åland;
19. units, guages and methods of measurement, standardisation;
20. the production and stamping of precious metals and trade in items containing precious metals;
21. labour law, with the exception of the collective agreements on the salaries of the Åland and municipal officials, and subject to the provisions of section 29, paragraph 1, subparagraph 6, and section 29, paragraph 2;
22. criminal law, with the exceptions provided by section 18, subparagraph 25;
23. judicial proceedings, subject to the provisions of sections 25 and 26; preliminary investigations, the enforcement of convictions and sentences and the extradition of offenders;
24. the administrative deprivation of personal liberty;
25. the Church Code and other legislation relating to religious communities, the right to hold a public office regardless of creed;
26. citizenship, legislation on aliens, passports;
27. firearms and ammunition;
28. civil defence; however, the decision to evacuate residents of Åland to a place outside Åland may only be made with the consent of the Government of Åland;
29. human contagious diseases, castration and sterilisation, abortion, artificial insemination, forensic medical investigations;
30. the qualifications of persons involved in health care and nursing, the pharmacy service, medicines and pharmaceutical products, drugs and the production of poisons and the determination of the uses thereof;
31. contagious diseases in pets and livestock;
32. the prohibition of the import of animals and animal products;
33. the prevention of substances destructive to plants from entering the country;
34. the armed forces and the border guards, subject to the provisions of section 12, the actions of the authorities to ensure the security of the State, state of defence, readiness for a state of emergency;

35. explosive substances, as to the part relating to State security;
36. taxes and dues, with the exceptions provided by section 18, subparagraph 5;
37. the issuance of paper money, foreign currencies;
38. statistics necessary for the State;
39. archive material derived from State officials, subject to the provisions of section 30, subparagraph 17;
40. telecommunications; however, a State official may only grant permission to engage in general telecommunications in Åland with the consent of the Government of Åland;
41. the other matters under private law not specifically mentioned in this section, unless the matters relate directly to an area of legislation within the competence of Åland according to this Act;
42. other matters that are deemed to be within the legislative power of the State according to the principles underlying this Act.

b. La situation en Italie par M. Sergio BARTOLE
Professeur, Trieste

1. L'Italie, état régionalisé

L'Italie n'est pas censée être un Etat fédéral. Une décision de l'Assemblée constituante, qui a adopté la nouvelle Constitution républicaine de 1947, la définit comme un Etat régionalisé. La majorité de l'Assemblée avait alors condamné les succès remportés par le régime fasciste dans le domaine de la centralisation de l'organisation de l'Etat, privilégiée par les élites libérales dès la fin du processus d'unification du pays, au XIXe siècle. Elle avait estimé que le choix de la centralisation avait constitué le point de départ de l'évolution autoritaire qui avait caractérisé le fascisme: l'idée d'une réforme fondée sur le régionalisme reposait sur la volonté de définir une organisation de l'Etat radicalement novatrice.

Cependant, l'adoption de la réforme fondée sur le régionalisme ne signifiait pas un retour aux espoirs de fédéralisme qu'avaient nourris certains mouvements politiques et idéologiques au cours du Risorgimento. L'Assemblée constituante a estimé qu'une solution de type fédéral aurait mis l'unité de l'Etat en danger en sapant précisément les résultats du Risorgimento et aurait compromis la restauration de cette unité, réalisée après l'éclatement du pays entre le Royaume au sud et la République fasciste au nord au cours des dernières années de la deuxième guerre mondiale. De plus, de l'avis de la plupart des partis politiques, les conditions nécessaires à la conclusion d'un arrangement fédéral n'étaient pas réunies en Italie au moment où siégeait l'Assemblée constituante. Les constituants adhéraient encore alors à la théorie traditionnelle du fédéralisme, selon laquelle un Etat fédéral devait être fondé sur un accord entre des Etats préexistants, disposés à céder une partie de leurs prérogatives au profit d'une nouvelle organisation commune de l'Etat. L'Italie ne pouvait devenir une association de régions, les Régions elles-mêmes n'étant pas en mesure de prendre part à la création de l'Etat italien. Ce dernier devait encore les créer et transférer des compétences aux administrations régionales récemment instituées.

Comme les autres institutions de l'administration locale (communes et provinces), les Régions devaient être des entités territoriales autonomes investies de compétences normatives et administratives. En réalité, il ne s'agissait pas de compétences souveraines, qui auraient constitué pour les Régions des prérogatives originales et une spécificité ancienne, puisque c'est l'Etat lui-même qui devait se charger de transférer les compétences en question aux Régions, en application de la Constitution. Par conséquent, d'un point de vue constitutionnel, le statut des Régions était censé être institué et garanti par la Constitution, et non uniquement par les lois adoptées par le Parlement, comme c'est le cas pour les communes et les provinces. On pourrait comparer à cet égard l'Etat régionalisé italien et les Etats fédéraux, mais il faut garder présent à l'esprit le fait que les règles édictées par la Constitution n'exposent que les éléments principaux de l'organisation et des compétences des Régions, le Parlement national bénéficiant d'une certaine latitude dans le domaine de leur mise en oeuvre. D'une certaine façon, on peut dire que le statut constitutionnel des Régions dépend de l'Etat central: les Régions ne sont pas autorisées à participer au processus national de prise de décision, même lorsqu'il concerne leurs propres compétences. Il s'ensuit que l'Etat central et les Régions ne bénéficient pas de garanties et d'un statut constitutionnels équivalents.

Lorsque l'Assemblée constituante a adopté la réforme en faveur du régionalisme en 1947, le système régionaliste n'était pas directement conçu pour la protection des minorités linguistiques. Ces dernières ne constituent pas un problème important au sein de la société italienne. Elles vivent uniquement dans certaines régions frontalières de l'Italie: on compte un groupe de langue allemande, surtout dans la province de Bolzano; un groupe de langue française dans le Val-d'Aoste; un groupe de langue slovène dans la partie orientale du Frioul-Vénétie-Julienne (particulièrement dans les provinces de Trieste et de Gorizia); et un petit groupe parlant ladin dans les provinces de Bolzano et de Trente. Malgré l'aspect limité du phénomène, l'Assemblée constituante s'est immédiatement rendu compte du fait que les institutions régionales pouvaient contribuer à régler le problème de la protection des minorités. En outre, la mise en oeuvre sur le plan interne de l'accord De Gasperi-Gruber obligeait l'Italie à suivre cette voie, puisque cet accord impliquait l'octroi de compétences législatives et exécutives aux habitants de langue allemande de la province de Bolzano et des communes bilingues voisines de la province de Trente, où il y avait un nombre substantiel de germanophones. De plus, des obligations politiques contractées sur le plan intérieur forçaient les autorités italiennes à respecter un arrangement similaire dans le Val-d'Aoste. Par conséquent, la présence d'un groupe de langue allemande et d'un groupe de langue française dans les territoires des régions du Trentin-Haut-Adige et du Val-d'Aoste a conduit à considérer la possibilité d'octroyer un statut constitutionnel spécial à ces deux régions et à prendre en compte la protection des minorités linguistiques dans le cadre de l'organisation de ces régions. En réalité, les dispositions concernant ces deux régions ont été adoptées dans le cadre d'une loi organique spéciale en 1948, et les éléments de mise en oeuvre laissés à la discrétion du Parlement national sont d'une portée nettement plus limitée que pour les autres régions: les décisions en question doivent être adoptées par le Conseil des Ministres après accord des représentants des deux régions concernées. La loi relative au Trentin-Haut-Adige a été modifiée en 1971, à l'issue de négociations longues et difficiles, parce que le texte en vigueur ne donnait pas satisfaction à la minorité de langue allemande. En 1993, la loi relative au Val-d'Aoste a également été modifiée et s'est vu adjoindre certaines dispositions concernant la protection des traditions linguistiques et culturelles des habitants de langue allemande de la Vallée de la Lys.

Lorsqu'elle commença ses travaux, l'Assemblée constituante était d'avis de garantir le même type de protection au groupe de langue slovène, mais, après l'adoption du traité de paix, que ne

laissait en Italie qu'un nombre restreint de personnes de ce groupe, l'Assemblée changea d'avis, sur la base de l'idée que la situation ne justifiait pas l'octroi d'une autonomie spéciale au Frioul-Vénétie-Julienne, où vit la minorité de langue slovène. Toutefois, une telle autonomie fut octroyée, compte tenu des problèmes économiques et sociaux de cette région, qui est une région frontalière.

Comme on peut le constater, cette décision n'a pas été réellement déterminée par la présence de la minorité slovène. On ne trouve trace, dans la loi constitutionnelle relative au Frioul-Vénétie-Julienne, de dispositions similaires à celles que l'on trouve dans les lois constitutionnelles relatives au Trentin-Haut-Adige et au Val-d'Aoste au sujet des minorités de langue allemande et de langue française. En tout état de cause, le régime spécial applicable au Frioul-Vénétie-Julienne permet que des compétences spéciales soient reconnues aux autorités régionales en matière de protection des minorités. Le Tribunal constitutionnel partage cette opinion, puisqu'il a changé d'avis et qu'il a modifié sa jurisprudence antérieure, qui visait à restreindre les prérogatives des régions dans le domaine de la protection des minorités aux compétences explicitement décrites dans les lois constitutionnelles établissant le statut juridique des régions à statut spécial concernées.

En conclusion, on peut dire qu'il y a un lien entre la protection des minorités et l'existence d'institutions régionales autonomes en droit italien. Cependant, seules les lois organiques relatives au Trentin-Haut-Adige et au Val-d'Aoste traitent directement de la protection des minorités, puisqu'elles définissent l'organisation de l'administration régionale et qu'elles dressent la liste de leurs compétences. Au Frioul-Vénétie-Julienne, l'autre région à statut spécial que nous avons mentionnée, la mise en oeuvre de la protection des minorités incombe normalement à un échelon administratif infrarégional, même si la région a d'importantes compétences en la matière; c'est ainsi que, par exemple, les autorités italiennes n'ont pas le droit, en vertu d'obligations internationales, de changer les limites des petites unités administratives de base, c'est-à-dire des communes, pour modifier leur composition linguistique; lorsque la minorité est majoritaire au sein d'une instance locale, elle a le droit de bénéficier d'une certaine autonomie afin de protéger ses intérêts, sans pour autant mettre en péril les droits des habitants qui n'appartiennent pas à la minorité. Même les écoles publiques pour les enfants de langue slovène sont organisées à un niveau infrarégional dans les provinces de Trieste et de Gorizia. Dans la province de Trente, située dans le Trentin-Haut-Adige, la protection du groupe parlant le ladin relève également de la compétence des échelons administratifs infraprovinciaux.

2. L'autonomie du Trentin-Haut-Adige et de la province de Bolzano

La région du Trentin-Haut-Adige est divisée en deux provinces, Trente et Bolzano, auxquelles ont été octroyés un statut constitutionnel spécial et une autonomie spécifique, très semblable à l'autonomie dont bénéficient les régions - en particulier les Régions à statut spécial. Par conséquent, les provinces de Trente et de Bolzano sont dotées de pouvoirs législatifs et administratifs complètement différents de ceux des autres provinces italiennes, et elles peuvent négocier avec l'Etat la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles pertinentes. Cette solution, ainsi que le dédoublement de la Région en deux instances distinctes, est destinée à garantir à la minorité de langue allemande (qui vit essentiellement sur le territoire de la province de Bolzano) l'autonomie territoriale définie par l'Accord De Gasperi-Gruber dans le cadre régional prévu du Trentin-Haut-Adige, tout en donnant dans le même temps des pouvoirs autonomes aux habitants de la province de Trente. L'arrangement peut paraître très compliqué, mais le législateur cherchait à atteindre des objectifs divers en organisant l'autonomie des provinces dans le cadre de l'unité régionale. Depuis l'adoption de la modification de la loi

organique relative à cette région, les autorités provinciales ont davantage de compétences que les autorités régionales, et ne dépendent des décisions de la Région que pour l'organisation de certaines institutions autonomes.

La Région, ainsi que les deux provinces, disposent de gouvernements représentatifs. En réalité, on peut dire qu'il s'agit d'institutions autonomes, dans la mesure où les personnes qui vivent dans les territoires qui relèvent de leur juridiction ont la possibilité de participer à la gestion de leurs propres affaires par le biais de l'élection, pour une période de quatre ans, de représentants aux conseils législatifs provinciaux. Les conseillers provinciaux sont également membres du conseil législatif régional en vertu d'un arrangement qui établit l'unité organique de la Région, constituée de ses diverses composantes provinciales. Les organes exécutifs et les Présidents de la Région et des provinces sont en revanche distincts. En vertu de dispositions spéciales, la représentation des groupes linguistiques italien et allemand au conseil exécutif et à la présidence du conseil législatif de la province de Bolzano doit être proportionnelle à la taille de ces groupes au sein de l'assemblée provinciale: des règles spéciales prévoient une rotation aux postes principaux de ces deux organes. Des arrangements similaires ont également été adoptés pour les petites administrations autonomes locales de la province de Bolzano, compte tenu également de la présence du groupe parlant le ladin.

Alors que les fonctions au sein des instances politiques provinciales sont réparties au prorata de la composition de l'assemblée législative, les charges administratives et les emplois au sein de l'administration nationale 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 est évaluée d'après les déclarations faites par les habitants lors du dernier recensement. On peut dire en quelque sorte que les principes de la protection des groupes linguistiques sont en vigueur dans les structures de l'ensemble des services administratifs de la province. Il semble que cette solution entraîne quelques rigidités, particulièrement lorsqu'il est nécessaire de procéder à une rotation de la main-d'oeuvre ou lorsque des emplois qualifiés sont en jeu. Les explications avancées pour justifier le choix de cette solution reposent sur deux raisons de natures différentes: d'une part, la répartition des charges et des emplois entre les membres des groupes linguistiques en fonction de leur taille respective devrait permettre à leur poids respectif de rester stable et, partant, de maintenir l'équilibre entre les groupes et leur puissance sociale et politique, et, d'autre part, la participation judicieuse et équitable à la gestion de la vie publique de personnes appartenant à des groupes linguistiques différents devrait garantir l'égalité des chances dans les domaines du développement et de la manifestation des spécificités culturelles de chacun des groupes. Il est clair que le choix opéré en faveur de ce mode de protection des groupes linguistiques, qui était particulièrement adapté au milieu alpin très fermé du Haut-Adige par le passé, mais dont la mise en oeuvre pourrait rencontrer certaines difficultés au fur et à mesure de l'ouverture et de la modernisation de la société, repose sur une philosophie conservatrice des relations sociales. Cela étant, l'idée selon laquelle les institutions chargées de la protection des minorités doivent se pencher sur tous les aspects de la vie sociale, étant donné que les différences linguistiques peuvent être à l'origine de discriminations et d'inégalités à chaque détour des relations sociales, est également en jeu. Le fait que l'utilisation des différentes langues soit garantie, ainsi que la reconnaissance par la Constitution du fait que l'allemand et l'italien ont le même statut, pourraient se révéler insuffisants - selon cette philosophie - si la protection accordée à ces langues n'était pas renforcée par un mécanisme, prévu par la loi, de répartition des pouvoirs entre les membres des groupes linguistiques.

3. Répartition des compétences dans le Trentin-Haut-Adige et évaluation générale

On peut constater que la même philosophie est appliquée dans le domaine de la répartition des compétences entre l'Etat, la Région et les deux provinces.

La Région du Trentin-Haut-Adige et les deux provinces - et donc la province de Bolzano - sont dotées de pouvoirs législatifs ("compétences principales", "compétences concurrentes" et "compétences supplétives") et de pouvoirs administratifs. Aucune région italienne n'est dotée de pouvoirs judiciaires, qui sont du domaine exclusif des instances de l'Etat, y compris dans cette région de l'Italie, où les détenteurs des fonctions judiciaires doivent néanmoins également être choisis parmi les membres des groupes linguistiques au prorata de l'importance de ces groupes.

La distinction entre les trois fonctions législatives se fonde sur les limites fixées à l'autonomie régionale dans l'exercice de chacune d'entre elles. Les limites spécifiques imposées aux "compétences principales" sont les principes généraux du droit italien, les engagements internationaux de l'Etat italien, les directives générales relatives aux réformes économiques et sociales et les intérêts du pays (y compris dans le domaine de la protection des minorités). Les "compétences concurrentes" ne se heurtent pas seulement aux limites susmentionnées, mais également aux limites fixées dans les principes établis par les lois nationales spéciales (lois-cadres). Les "compétences supplétives", quant à elles, sont limitées par les lois nationales, dont il s'agit d'assurer la mise en oeuvre.

Les fonctions législative et administrative doivent être exercées exclusivement pour ce qui concerne le territoire régional ou provincial et les domaines (ou les questions) qui relèvent de la région et des provinces en question en vertu des dispositions constitutionnelles qui régissent leur autonomie. Le choix de ces domaines (ou questions) tient tout spécialement compte de la nécessité d'assurer l'efficacité de l'autonomie régionale et provinciale, mais également des raisons qui motivent la protection des groupes linguistiques. C'est pourquoi, si la Région est compétente pour créer et diriger les institutions administratives, sanitaires et économiques locales, les provinces en question ont vu leurs compétences largement renforcées par la réforme constitutionnelle de 1971. Les événements se sont déroulés de manière vraiment singulière: la réforme, qui a été adoptée pour répondre aux exigences du groupe de langue allemande qui souhaitait une meilleure protection de ses intérêts, de sa culture et de sa langue, prévoyait un renforcement des compétences de la province de Bolzano, dans le territoire de laquelle ce groupe linguistique est particulièrement implanté; cependant, la province de Trente a profité de la réforme et a également vu ses compétences renforcées. Le renforcement de l'autonomie des deux provinces a suivi une évolution parallèle, même si la province de Trente ne connaît pas de gros problèmes de protection des minorités linguistiques, à l'exception des problèmes concernant le petit groupe parlant le ladin, qui vit dans la vallée de la Fassa et qui a été évoqué ci-dessus.

Les domaines qui relèvent de la compétence des provinces concernées comprennent - entre autres choses - la protection du patrimoine historique et culturel, les institutions culturelles locales, l'artisanat, les manifestations commerciales locales et les marchés, l'urbanisme, la protection civile, les mines, la chasse et la pêche, les parcs naturels et la protection de l'environnement, la construction des routes et les travaux publics d'intérêt local, les transports publics locaux, le tourisme, l'agriculture, l'assistance publique, les services sanitaires et hospitaliers, l'aide publique aux enfants en âge scolaire, la formation des travailleurs, le développement des activités commerciales et industrielles. Comme on le constate aisément, la liste est très fournie: le législateur a voulu donner aux instances provinciales autonomes des possibilités très importantes d'intervention, tant dans le domaine de la protection et du

développement des spécificités traditionnelles des communautés linguistiques, que dans celui du contrôle des principaux aspects de la vie sociale et économique.

L'idée sous-jacente était que les groupes linguistiques devaient se relever d'une longue série d'atteintes injustifiées et se mettre à l'abri des dangers actuels de discriminations et d'inégalités, en restaurant et en préservant leur identité et leurs institutions historiques, tout en ayant le contrôle des facteurs économiques et sociaux qui sous-tendent le développement culturel. On s'est préoccupé des problèmes du groupe de langue allemande, qui est majoritaire dans la province de Bolzano et minoritaire en Italie depuis la fin de la première guerre mondiale, mais également de la situation du groupe de langue italienne qui est minoritaire dans la province en question et qui a - par conséquent - besoin d'une protection spéciale au niveau local. La répartition des postes au sein des instances administratives provinciales et locales entre les groupes linguistiques - décrite ci-dessus - devrait permettre d'exercer l'autonomie provinciale et locale dans le respect des intérêts de tous les groupes linguistiques concernés. De plus, seule la province de Bolzano exerce la fonction législative concurrente dans le domaine de l'enseignement public. Les élèves de langue italienne et de langue allemande fréquentent des écoles distinctes, dans lesquelles l'enseignement est prodigué dans leur langue respective. Si le personnel enseignant fait partie de la fonction publique et relève des décisions prises par le législateur national, le personnel administratif de ces écoles ne relève que des instances dirigeantes de la province. La province et l'Etat procèdent ensemble à la nomination des chefs du personnel administratif et du personnel enseignant.

L'autonomie législative et administrative des provinces et de la région en question est renforcée par la garantie constitutionnelle de l'affectation de ressources financières importantes, provenant de la répartition des recettes fiscales de l'Etat et des revenus tirés des impôts locaux, qui reviennent entièrement aux provinces citées et sont directement adoptés par la Région. On estime généralement que cette région et ses deux provinces bénéficient d'une plus grande autonomie économique que les régions italiennes, qui ne jouissent pas d'un statut particulier au regard de la Constitution comparable à celui dont bénéficient les Régions à statut spécial - c'est-à-dire les trois régions étudiées (le Trentin-Haut-Adige et ses deux provinces, le Val-d'Aoste et le Frioul-Vénétie-Julienne), ainsi que la Sicile et la Sardaigne. Une discussion est en cours sur la nécessité de coordonner les finances de l'ensemble des administrations publiques du pays afin d'instaurer un équilibre entre l'autonomie économique des Régions à statut spécial et les droits qui sont en jeu, d'une part, et la solidarité financière de l'ensemble des pouvoirs publics, qui devrait entraîner l'adoption de solutions similaires à celles qu'implique le "fédéralisme budgétaire".

Pour compléter la description, il convient de mentionner les dispositions concernant le groupe parlant le ladin: les règles applicables à la représentation des groupes linguistiques dans les instances de la province de Bolzano et des échelons administratifs autonomes inférieurs, au personnel des administrations de l'Etat et à l'enseignement dans les crèches et les écoles primaires, s'appliquent également à la minorité parlant le ladin et à cette langue dans les territoires où est implanté ce groupe. La protection dont bénéficie ce groupe dans la province de Trente est relativement moins importante et concerne plus particulièrement la préservation de son patrimoine traditionnel et culturel.

Le Tribunal constitutionnel est chargé de faire respecter les pouvoirs conférés à la région du Trentin-Haut-Adige et à ses deux provinces, d'une part, et les droits accordés aux minorités dont jouissent les habitants, d'autre part.

4. Le Val-d'Aoste

Le Val-d'Aoste est également une région dotée d'une autonomie spéciale. Les dispositions concernant ses compétences et son organisation ont été adoptées dans le cadre d'une loi constitutionnelle et sont liées à la présence dans la vallée d'un groupe de langue française à la protection duquel l'Assemblée constituante a voulu se consacrer tout particulièrement, pour contrebalancer le manque d'attention dont avait fait preuve à son égard le régime fasciste.

La Région exerce des fonctions ("principales" et "supplétives") législatives et administratives dans de nombreux domaines de portée locale: la liste est assez semblable (bien que plus limitée) à la liste des questions qui relèvent de la compétence du Trentin-Haut-Adige et de ses deux provinces. Elle couvre en particulier l'agriculture, la police locale et rurale, les travaux publics d'intérêt local, les transports locaux, la chasse et la pêche, les produits locaux typiques, l'artisanat, le tourisme, l'enseignement technique, les bibliothèques et les musées d'intérêt local, les manifestations commerciales locales et les marchés, le commerce et l'industrie, les banques locales, l'enseignement public primaire et secondaire, l'assistance sociale, la santé publique, les antiquités et les beaux-arts.

Aucune disposition de la loi ne prévoit de répartition ou de rotation des fonctions entre les personnes appartenant aux groupes de langue italienne et de langue française. Cela étant, dans la région, le français a le même statut au regard de la Constitution que l'italien. Les fonctionnaires de l'Etat doivent être nés dans la vallée ou connaître le français. Les écoles de la Région consacrent le même nombre d'heures à l'enseignement du français qu'à celui de l'italien, et le français est également langue d'enseignement.

Même si la philosophie sous-jacente à la liste de domaines qui relèvent de la compétence de la région en question semble très semblable à celle qui sous-tend la liste des compétences du Trentin-Haut-Adige et des provinces de Bolzano et de Trente, force est de constater, si l'on se livre à une évaluation de la solution adoptée dans le Val-d'Aoste, qu'il y a une différence intéressante entre cet arrangement et la solution adoptée dans le Trentin-Haut-Adige. Peut-être est-ce dû au bilinguisme des gens qui y vivent, mais il semble que les règles applicables aux deux groupes linguistiques du Val-d'Aoste - le groupe de langue française et le groupe de langue italienne - soient davantage destinées à assurer une intégration résolue entre les deux groupes que les dispositions traitant des relations entre les groupes de langue allemande et de langue italienne dans le Trentin-Haut-Adige; en effet, dans cette région, les règles concernant la séparation des écoles pour les élèves des deux communautés, les dispositions prévoyant la répartition proportionnelle des fonctions politiques et des emplois administratifs et les solutions relatives à l'emploi des langues semblent conçues pour maintenir une séparation entre les deux groupes en évitant toute forme possible d'intégration étroite. Dans le Val-d'Aoste, la notion de protection des spécificités des deux groupes est contrebalancée par l'objectif visant à assurer une coexistence susceptible de favoriser et de renforcer des relations diversifiées entre toutes les personnes appartenant à la population de la région; en revanche les observateurs ont parfois le sentiment que, dans le Trentin-Haut-Adige, l'objectif principal des dispositions normatives, adoptées par le législateur en accord avec les représentants des deux groupes, est de défendre les spécificités traditionnelles des groupes en question, sans toujours tenir compte des exigences d'une coexistence dynamique et productive.

5. Le Frioul-Vénétie-Julienne et le groupe de langue slovène

Nous avons vu que les principes de l'ordre juridique italien supposent une mise en oeuvre variable du principe de la protection constitutionnelle des minorités linguistiques, en fonction de la situation des minorités linguistiques concernées et des spécificités des régions dans lesquelles elles vivent. C'est pourquoi le lien entre l'existence d'institutions autonomes régionales et la protection des minorités n'est pas toujours le même, même si les instances autonomes locales sont souvent chargées d'accomplir des tâches importantes dans ce domaine.

Malgré le fait que la création de la Région du Frioul-Vénétie-Julienne n'avait pas directement pour objectif de protéger la minorité de langue slovène et malgré le transfert fréquent des problèmes linguistiques vers l'échelon local, la Région du Frioul-Vénétie-Julienne est censée compétente pour veiller à la protection de cette minorité, notamment par le biais d'aides financières destinées à la préservation et au développement de l'identité ethnique et culturelle du groupe de langue slovène. Il est vrai que les écoles destinées aux enfants de langue slovène sont gérées par l'Etat et que la compagnie nationale de radio et de télévision diffuse des programmes locaux spéciaux destinés à la minorité slovène (comme elle en diffuse à l'intention des autres minorités), mais les domaines qui relèvent de la compétence de la Région en question sont tellement vastes et importants que la politique de protection de la minorité slovène pourrait bien devenir une spécificité intéressante des activités déployées par cette région. Par exemple, la Cour constitutionnelle a récemment soutenu que la région devrait être autorisée à octroyer des aides financières aux organes judiciaires de l'Etat, afin de payer les interprètes travaillant dans le service de traduction pour les personnes de langue slovène de la province de Trieste.

6. Ebauche de conclusion

Il est dès à présent possible de se livrer, en guise de conclusion, à une évaluation de la manière dont l'Italie fait le lien entre la protection des minorités et l'autonomie régionale. L'Italie favorise sans aucun doute l'autonomie des groupes linguistiques, en leur donnant la possibilité de veiller directement à la préservation et au développement de leur identité ethnique et culturelle. D'autre part, le système mis en place met l'accent sur le lien entre les minorités autochtones et les territoires relevant des institutions autonomes. De toute évidence, l'intégrité territoriale de l'Etat n'est pas mise en danger, malgré l'idée italienne traditionnelle de nation, très semblable à l'idée française - on a adapté une conception strictement ethnique des minorités linguistiques, en soulignant que leur cohésion se fonde sur des liens naturels (le sang et la terre) plus que sur une unité basée sur la libre volonté des personnes concernées.

L'observateur ne peut s'empêcher de se demander si une telle solution est adaptée aux sociétés post-industrielles, dans lesquelles les intérêts économiques et sociaux sont étroitement liés et où la mobilité des individus est considérable. Ce qui pourrait être valable dans une société rurale ne l'est pas forcément ailleurs. De plus, si un Etat peut garantir une autonomie économique et financière en temps de prospérité, il peut éprouver des difficultés à en faire autant lorsqu'il est confronté à une crise économique et qu'il a besoin de la solidarité active de l'ensemble de ses composantes. Dans cette dernière hypothèse, on pourrait penser qu'une autonomie plus restreinte, limitée aux domaines culturel et éducatif, serait plus adaptée. Cependant, l'autonomie territoriale est également susceptible de permettre la mise en place d'une politique économique nationale en temps de crise, pour autant qu'elle s'intègre dans un cadre institutionnel qui donne au gouvernement national les pouvoirs nécessaires et suffisants pour s'attaquer aux problèmes économiques. Dans la société contemporaine, l'autonomie territoriale ne peut survivre en dehors du cadre du "régionalisme coopératif" ou du fédéralisme, et suppose même une révision à la baisse des compétences des instances autonomes et une certaine centralisation des principales décisions économiques et sociales.

c. La situation en Espagne par M. Miquel ROCA JUNYENT
Professeur, Barcelone

Après la disparition du général Franco débuta en Espagne un processus de démocratisation qui mena aux élections générales du 15 juin 1977. Ces élections, qui se déroulèrent dans le respect des règles suivies par toute démocratie européenne, ont donné lieu à la constitution d'une Assemblée (les «Cortés générales») élue au suffrage universel, libre, secret et direct par le peuple souverain.

Ces premières «Cortés générales» étaient une assemblée constituante, c'est-à-dire qu'elles se donnaient comme objectif principal d'élaborer une Constitution qui marque clairement la rupture avec le régime totalitaire précédent et qui se fasse l'écho de l'aspiration au rétablissement des libertés individuelles et collectives exprimée par l'ensemble des citoyens espagnols. Cette Constitution, adoptée à la quasi unanimité par les députés et les sénateurs, fut ratifiée par référendum par l'immense majorité des Espagnols.

Mais venons-en au point concernant plus particulièrement ce séminaire, à savoir l'État des Autonomies, établi par la Constitution espagnole de 1978. Avec cette structuration du pouvoir politique de l'État, les rédacteurs de la Constitution souhaitaient apporter une réponse à deux grands problèmes. D'un côté, la Catalogne et le Pays basque réclamaient depuis longtemps que l'on reconnaisse leur personnalité différenciée en tant que nations. Cette revendication imprègne toute l'histoire du "constitutionnalisme" espagnol depuis 1812 et est une constante de l'histoire politique de l'Espagne du XXe siècle.

La IIe République (1931-1939) avait pris en compte cette réalité dans sa Constitution de 1931 en prévoyant un régime spécial d'autonomie politique auquel avaient recouru la Catalogne, puis le Pays basque et, après le début de la guerre civile (1936-1939), la Galice. Cette Constitution a ensuite servi de modèle à la Constitution italienne de l'après-guerre, laquelle a repris le modèle espagnol, mais en appliquant le système d'autonomie régionale à l'ensemble du pays. Il était donc logique que, dans l'Espagne post-franquiste, le rétablissement des libertés soit aussi compris, chez les Catalans et les Basques, comme l'occasion de retrouver –et d'élargir– l'autonomie reconnue pendant la République et annulée sous la dictature. Il était aussi normal que cette revendication soit acceptée par la Constitution de 1978, qui accorde à la Catalogne, au Pays basque et à la Galice –tous trois considérés comme des "nationalités historiques"– un niveau important d'autonomie.

Lors du retour de la démocratie, cette soif de décentralisation était, cette fois-ci, éprouvée par l'ensemble des régions espagnoles. Le franquisme, qui s'était appuyé sur un appareil d'État fort et centralisé, avait éveillé chez les citoyens le désir de se sentir plus proches du pouvoir, plus proches des milieux où sont prises les décisions dont ils sont les destinataires. En conséquence, la Constitution articule l'État par le biais d'une généralisation du processus d'accès à l'autonomie à toutes les régions.

En définitive, la Constitution de 1978 reconnaît le droit des nationalités historiques et des régions à l'autonomie et fixe le cadre politique dans lequel elle pourra être mise en œuvre. Ainsi put être lancé ce que nous appelons le "processus de construction de l'État des Autonomies", impliquant dix-sept Communautés autonomes possédant leurs propres institutions autonomes et un niveau de compétences très semblable –"potentiellement, tout au moins"– à la structure fédérale allemande, dont les rédacteurs de la Constitution espagnole se sont largement inspirés.

En fait, en matière d'autonomie, les différences entre nationalités historiques et régions sont à situer au niveau du processus plutôt qu'au niveau du contenu et de la portée des droits. En effet, la Constitution attribue aux nationalités dites historiques (Catalogne, Pays basque et Galice, auxquelles vint ensuite se joindre l'Andalousie) le niveau maximum de compétences dès le début de leur institutionnalisation. Mais, pour le reste des régions, la Constitution prévoit un processus qui repousse plus loin dans le temps l'obtention de ce même niveau maximum de compétences.

On peut donc affirmer qu'une fois expirés les délais fixés par la Constitution, il n'existera aucune différence entre les Communautés autonomes en matière de niveau de compétences. D'ailleurs, l'article 150.2 de la Constitution stipule que, au cas où certaines régions n'auraient pas prévu d'assumer certaines compétences dans leur statut d'autonomie, l'État pourrait transférer ces compétences à une ou à plusieurs Communautés autonomes. De la sorte, le plafond des compétences sera identique pour toutes.

On relèvera néanmoins deux importantes exceptions. D'une part, certaines compétences ne peuvent concerner toutes les régions, dans la mesure où elles portent sur des points qui n'affectent que quelques-unes d'entre elles. C'est le cas, par exemple, des compétences linguistiques, qui ne peuvent intéresser que les Communautés ayant une langue propre différente de l'espagnol ; les deux langues sont alors considérées comme officielles et il revient à la Communauté autonome concernée d'adopter les mesures législatives et administratives susceptibles de traduire dans les faits le caractère officiel des deux langues. La situation est la même, d'autre part, pour les Communautés ayant eu, dans l'histoire, leur propre Droit, différent du Droit commun espagnol. Il revient logiquement à ces Communautés de le rétablir et de l'actualiser de façon à ce qu'il puisse être appliqué sur le territoire concerné.

Langue, droit, culture, organisation territoriale au niveau régional comme au niveau local, entre autres, font la spécificité des nationalités historiques intégrées dans l'État espagnol. Celui-ci se constitue de la sorte en une réalité plurinationale ou, selon la formule parfois avancée, en une «_nation de nations_». Ce sont ces particularités qui justifient la mise en œuvre de modes de développement différents des compétences. Cela dit, n'oublions pas que le plafond des compétences est le même pour toutes les Communautés autonomes.

D'autre part s'y ajoute pour certaines Communautés le poids de la tradition des «_fueros_»: leur autonomie, sous des régimes politiques différents, a toujours été plus ou moins reconnue moyennant la conservation d'anciens droits historiques, et en particulier des droits en matière fiscale. Ces droits historiques ont aussi été fondamentalement respectés par la Constitution de 1978 pour le Pays basque et la Navarre, qui ont ainsi pu bénéficier d'un régime fiscal particulier.

Ces spécificités en matière de compétences sont celles qui ont permis de développer la théorie de l'unité et de la diversité dans la conception espagnole de l'autonomie. Nous avons ainsi l'acceptation d'une diversité (reconnaissance de la pluralité) qui n'entrave pas l'articulation de l'unité de l'État. Cette reconnaissance n'est néanmoins pas exempte de polémique politique et de résurgences jacobines qui rendent souvent malaisé le déroulement du processus d'autonomie espagnol.

Cependant, qui pourrait dire que les progrès réalisés dans ce domaine depuis 1978 ne sont pas extraordinaires? Nous avons assisté à une très importante décentralisation du pouvoir de l'État et les Communautés autonomes – du moins celles qui sont "historiques" – sont parvenues à un haut degré d'autonomie. Et, ce qui n'est pas moins important, elles y sont parvenues de façon beaucoup moins conflictuelle que l'on pouvait s'y attendre. Les Communautés autonomes se sont

enracinées dans la réalité juridique et institutionnelle espagnole et la société dans son ensemble montre qu'elle s'adapte parfaitement à cette nouvelle réalité plurielle.

Il va sans dire que cette rapide synthèse n'aborde pas le sujet de façon exhaustive et qu'elle ne prétend pas cacher qu'il reste encore des questions importantes à résoudre. Mais, quoi qu'il en soit, il est bon de souligner qu'il y a aujourd'hui des formules institutionnelles visant à résoudre ces problèmes et que la conjoncture politique a imposé une réelle prise en compte des revendications de certaines nationalités historiques.

Il conviendrait certainement de s'arrêter sur le traitement à donner à certains problèmes nationaux qui sont parfois vus, par certains secteurs de la société espagnole, comme des facteurs de déstabilisation ou de désintégration de l'État. Je me réfère ici aux cas de la Catalogne et du Pays basque. En ce qui concerne ce dernier, le problème réside dans les actions terroristes de l'E.T.A., qui créent un climat de tension extrême dans ce pays et qui sont un obstacle à la tranquillité devant présider à la construction d'une autonomie.

Dans le cas de la Catalogne, le développement de son autonomie exige de surmonter les obstacles dus à certaines politiques du gouvernement central, qui freinent sa capacité de se gouverner elle-même. Sa principale revendication porte sur le besoin de définir un système de financement pour un meilleur équilibre, dans le respect des ressources de l'État, entre l'administration centrale et la Communauté autonome.

Ce n'est d'ailleurs pas un problème particulier à la Catalogne, mais il est vrai qu'il s'y pose de façon plus aiguë qu'ailleurs. Ses niveaux de compétence supérieurs l'ont conduite à assurer des services mal financés et générateurs d'importants déficits. L'exigence d'un plus grand contrôle budgétaire et l'obsession de limiter le déficit public a entraîné que, souvent, la transmission de services se solde par un transfert du déficit de l'État vers les Communautés autonomes. Et, ce qui est encore plus inquiétant, par une efficacité moindre dans la prestation du service concerné.

Cette première approche nous permet de définir, à côté de la question du financement, les plus gros problèmes s'opposant aux progrès du processus d'autonomie espagnol. Il est tout d'abord nécessaire que le système de financement des Communautés autonomes soit revu. Le fait que ce soit la Catalogne (ou son gouvernement) qui pose ce problème avec le plus de force ne signifie pas que ce ne soit pas un problème commun à toutes les Communautés autonomes espagnoles. Elles ont toutes besoin d'une plus grande co-responsabilité fiscale, tenant compte du rapport entre leurs revenus et leur effort fiscal.

Cette révision ne sera pas aisée dans la mesure où elle soulève une question d'équilibre inter-territorial. Mais il faudra aller vers un système objectif non discriminatoire faisant porter sur le Budget général l'effort de solidarité entre les diverses Communautés. Il ne sera bien sûr pas aisé de trouver un système capable de satisfaire tout le monde, mais cela doit être fait, car certaines Communautés voient leurs possibilités très limitées, au détriment de leurs habitants, qui assimilent parfois la mauvaise qualité des services à un dysfonctionnement généralisé de l'ensemble du système d'autonomie lui-même.

Deuxièmement, depuis l'approbation du texte de la Constitution, il y a encore une question en suspens, celle d'une véritable modernisation de l'administration publique susceptible de l'adapter à la nouvelle réalité de l'Espagne des Communautés autonomes. Dans la pratique, le développement des administrations autonomes ne s'est pas traduit par une réduction des services de l'administration centrale. Cela a pour effet de créer deux administrations parallèles, de ralentir

les procédures, de désorienter les administrés et, bien sûr, de renchérir le coût du secteur public. Les timides tentatives de résoudre cette situation n'ont eu pour l'instant aucun résultat positif ou, du moins, suffisamment positif.

Il semble néanmoins que, suite aux dernières élections générales espagnoles (3 mars), les différentes formations politiques se soient mises d'accord pour avancer sur la voie de ce qui peut être qualifié d'administration unique. Ce qui signifie que, sur le territoire de chaque Communauté autonome, l'administration autonome devrait également agir comme administrateur des services relevant de la compétence de l'État. Ce dernier légiférerait et fixerait les critères d'action de base mais, dans ce cadre et sous les conditions imposées par celui-ci, l'administration et la gestion du service en question seraient du ressort des Communautés autonomes.

Certes, outre les raisons économiques qui justifient cette décision (suppression des frais issus de l'existence de deux administrations parallèles et de services inutiles), on obtiendrait une simplification dont les administrés seraient reconnaissants. De plus, les Communautés autonomes apparaîtraient à leurs citoyens comme plus impliquées dans le gouvernement de leur territoire et moins comme étant un second niveau de l'administration, uniquement réservé à des questions de faible intérêt collectif.

Dans ce domaine, il convient tout particulièrement de souligner que, par le biais de leurs statuts respectifs, le Pays basque et la Catalogne ont développé leur propre modèle de sécurité en créant des corps de police autonomes, qui se substituent progressivement sur tout le territoire aux corps et aux forces de sécurité de l'État, sauf pour ce qui touche aux services et aux compétences relevant exclusivement de l'État (frontières, stupéfiants, etc.).

Le troisième grand problème porte sur le nouveau rôle à donner au Sénat, appelé à devenir une véritable Chambre des nationalités et des régions, de type fédéral. Jusqu'à présent, le Sénat n'a pas joué ce rôle et a fonctionné comme une seconde instance législative sans aucun poids politique spécifique.

Bien sûr, ceci oblige à amender la Constitution de 1978. Les législateurs d'alors avaient d'ailleurs convenu du caractère provisoire de certains de ses articles, mais une majorité n'avait pas osé introduire dans l'ordonnement juridique espagnol une institution de type fédéral avant de savoir comment allait se dérouler le processus ainsi engagé, préférant attendre le résultat de prévisions constitutionnelles qui, bien que légitimes et justifiées aux yeux de tous, devaient être confirmées par une expérience suffisante et réussie. Il convient ici de rappeler que, sous la IIe République, le statut d'autonomie de la Catalogne ne fut en vigueur de façon continue, normale et sans état de guerre que pendant 18 mois.

Il semblerait qu'il y ait maintenant un accord plus complet au sujet de la réforme du Sénat. Différents points de vue s'opposent cependant quant à la façon de procéder. Il serait néanmoins absurde de considérer comme incongrue la volonté de réunir les représentants de chacun des gouvernements ou des parlements des différentes Communautés autonomes pour débattre des problèmes qui leur sont communs, et non, bien entendu, de ceux qui touchent à la spécificité de chacune ou relèvent exclusivement de la compétence de chacune d'entre elles. C'est sur cette voie que devra s'engager la législature qui vient de commencer en Espagne.

Néanmoins et malgré tout ce qui vient d'être exposé, le problème le plus important est toujours celui de l'acceptation réelle et sincère de tout ce qui fait la réalité plurinationale, plurilinguistique

et pluriculturelle de l'Espagne. Cette «_nation de nations_» doit être autre chose qu'une construction doctrinale émanant de la Constitution de 1978 et doit s'enraciner plus solidement dans l'ensemble de la société espagnole. Accepter et reconnaître l'existence de cultures diverses; respecter les différentes langues parlées en Espagne; ne pas vouloir imposer la priorité des unes sur les autres dans la définition du patrimoine collectif espagnol: voilà les questions les plus importantes à résoudre.

L'Espagne a connu une transformation spectaculaire au cours des vingt dernières années. Et l'un des éléments qui caractérisent le plus ce processus est le développement de l'État des autonomies. Mais ce processus s'est malgré tout davantage effectué dans le domaine de l'ordonnancement juridique que dans celui de la compréhension sociale, sauf dans les Communautés qui, de par leur appartenance à une nationalité historique, possédaient déjà une conscience collective de leur identité suffisamment développée. La généralisation du processus d'autonomie a eu bien sûr ses côtés positifs, mais elle a également servi de prétexte pour freiner les revendications de la Catalogne et du Pays basque ou pour imposer certaines tentatives d'homogénéisation mal acceptées par ces deux Communautés.

Il serait cependant absurde de vouloir exagérer ces problèmes : ceux-ci peuvent et doivent être résolus dans le cadre constitutionnel. Mais n'oublions pas que les attitudes et les comportements sont, en dernière instance, toujours plus importants que les décisions prises. Cela nous a fait soutenir à plusieurs reprises que les difficultés du processus d'autonomie en Espagne ne résident ni dans la Constitution ni dans les Statuts, mais bel et bien dans la volonté politique avec laquelle sont appliqués et interprétés ces textes législatifs.

L'acceptation de la diversité veut aussi dire rendre cette diversité possible et viable. La diversité ne doit pas être fossilisée, elle ne doit pas stagner. Les faits collectifs et communautaires sont des faits vivants, qui se développent et s'adaptent aux réalités de chaque moment historique. La pluralité devant présider à la construction de l'Europe est comparable à la grande richesse de la réalité espagnole, laquelle peut constituer sa contribution au processus de construction européenne.

L'Europe de la tolérance ne peut être construite qu'à partir de la reconnaissance de la pluralité des idées, des religions, des cultures, des langues et aussi des peuples possédant une conscience nationale au sein d'États pluriels et complexes comme l'Espagne.

d. La situation en Belgique par M. Jean-Claude SCHOLSEM

Professeur, Liège

1. La situation belge apparaît comme tout à fait remarquable au regard du thème du présent séminaire. La Belgique est en effet devenue, au cours de ces dernières décennies, l'exemple type d'une structure composite qui essaie de garantir une très large autonomie à ses composantes en vue de la protection de ses minorités. Le thème de l'intégrité territoriale est aussi omniprésent dans la vie politique et les structures juridiques du pays.

Il n'en fut pas toujours ainsi, tant s'en faut. Un coup d'oeil sur l'histoire du pays est dès lors indispensable pour comprendre sa situation actuelle et pour supputer son évolution future.

2. Lorsque la Belgique proclama son indépendance, en 1830, en se séparant des Pays-Bas, ce fut un État exclusivement francophone qui se constitua. La Constitution proclamait certes la liberté dans l'usage des langues, sauf ce qui serait statué par loi "seulement pour les actes de

l'autorité publique et pour les affaires judiciaires" (art. 30 Const.). En fait, toute la vie politique, administrative et juridique se déroulait en français. De temps immémoriaux, on avait parlé divers dialectes germaniques au Nord du pays et des dialectes romans (wallon, picard, lorrain) au Sud. Cependant, en 1830, l'ensemble de la classe dirigeante usait du français et assurait ainsi l'homogénéité culturelle du pays. La frontière linguistique géographique, qui a toujours existé, était éclipsée par une frontière linguistique de type social puisqu'au peuple était laissé l'usage des dialectes (soit germaniques, soit romans), la bourgeoisie s'exprimant uniquement en français.

Cet état de fait fut contesté par les leaders de ce qu'on appelle le "mouvement flamand" dès le milieu du XIXe siècle. Ce mouvement était à l'origine culturel et linguistique. Ce n'est que bien plus tard qu'il prit une coloration politique et déboucha sur des revendications fédéralistes.

Peu à peu, le néerlandais gagna un statut de parité avec le français dans la vie politique et juridique de l'État. En 1898, fut votée la "loi d'égalité" en vertu de laquelle l'adoption des lois se fait dans les deux langues nationales. De même, à la fin du XIXe siècle, l'enseignement secondaire fut progressivement néerlandisé. Il faudra toutefois attendre 1930 pour que l'Université de Gand soit à son tour néerlandisée. L'ensemble de ce contexte historique explique que, pendant longtemps, les Néerlandophones de Belgique, quoique numériquement majoritaires, se soient considérés comme une minorité opprimée sur le plan linguistique et culturel.

3. La prépondérance francophone en Belgique, déjà affaiblie à la fin du XIXe siècle devait finalement céder avec l'avènement du suffrage universel, directement à la sortie de la première guerre mondiale. On ne s'étonnera dès lors pas que l'entre-deux guerres soit marqué par le vote des premières lois réglementant l'emploi des langues en matière administrative en 1932. Petit à petit, l'idée de territorialité linguistique faisait son chemin. Toutefois, la législation de 1932 avait encore une conception très souple de la territorialité en matière d'emploi des langues. En effet, un recensement linguistique décennal était organisé et, selon ses résultats, certaines communes pouvaient devenir bilingues ou bénéficier d'un régime particulier en faveur des habitants qui parlaient la langue minoritaire (communes dites "à facilités").

Les Flamands se plaignaient de cet état des choses. De manière générale, ils déploraient l'application défectueuse de la législation linguistique. Ils craignaient en particulier la francisation progressive du Brabant flamand autour de Bruxelles. En effet, la capitale, ville historiquement flamande, s'était progressivement francisée et elle exerçait (et exerce par ailleurs toujours) un pouvoir d'attraction considérable sur l'ensemble de son hinterland flamand.

4. Ce n'est qu'en 1962-1963 que les Flamands eurent gain de cause en obtenant que le législateur fixe définitivement la frontière linguistique. Cet état de fait est bien connu à l'étranger à partir de l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur la législation linguistique belge. Désormais, le pays est divisé en quatre régions linguistiques, trois régions unilingues (de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande) et une région bilingue (celle de Bruxelles capitale). Certaines communes, peu nombreuses et limitativement énumérées par la loi, jouissent d'un statut particulier en faveur de leur minorité linguistique. Ainsi en va-t-il des communes de la région de langue allemande (où la minorité de langue française est protégée), des communes dites "de la frontière linguistique" et de six communes périphériques autour de Bruxelles (communes de langue néerlandaise où la "minorité" - qui est parfois une majorité numérique - francophone est protégée).

Ainsi, au XIXe siècle, le problème de l'emploi des langues en Belgique pouvait se présenter comme un problème de "minorité" dispersée. Une minorité numérique de Francophones dispersés en Flandre y domine en réalité toute la vie politique, économique et sociale. C'est contre cette domination culturelle que le "mouvement flamand" a mené son combat. Au XXe siècle, et tout particulièrement après 1962, le problème se pose au contraire en termes de minorités concentrées soit à l'échelle de tout le pays (les francophones constituent approximativement 42% de la population, les germanophones sont environ au nombre de 66.000), soit dans certaines communes limitativement énumérées.

Le concept de frontière linguistique est tellement important aux yeux des Flamands qu'il a été consacré par la Constitution en 1970, lors de la première révision à orientation fédéraliste. En vertu de l'article 4 de la Constitution, tout changement de la frontière linguistique exige depuis cette date le vote d'une loi à majorité renforcée, de type constitutionnel. Ces lois appelées "spéciales" ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des deux tiers dans les deux assemblées (Chambre et Sénat) et que si, le quorum de présence étant atteint dans les deux groupes linguistiques, une majorité de suffrages est réunie dans chaque groupe (art. 4 Const.). La "frontière linguistique" est ainsi plus difficile à modifier que les frontières mêmes de l'État, modification qui n'exige pas de majorité spéciale.

5. L'histoire de la Belgique ne se résume pas à la lutte des Flamands en vue d'obtenir pour leur langue et leur culture le même statut que le français et, dans cette perspective, d'assurer l'homogénéité de leur région linguistique. En contrepoint, un combat wallon s'est développé, surtout après la seconde guerre mondiale. Ce combat est très différent de celui du mouvement flamand en ce qu'il est centré non sur des facteurs culturels et linguistiques, mais sur des données économiques.

Pour le resituer à nouveau dans son contexte, il faut savoir que pendant tout le XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle, la Wallonie a été, et de loin, la région la plus prospère du pays. Bâtie sur une industrialisation précoce (charbon, acier, verre, ciment), elle a été la locomotive économique du pays, à cette époque une puissance industrielle sans comparaison avec sa taille ou sa population. A partir de la fin de la seconde guerre mondiale, cette situation se modifie peu à peu. Dans le courant des années 60, tous les indicateurs économiques se renversent en faveur de la Flandre. Les Wallons sont pris d'une double angoisse. En tant que francophones, la prépondérance traditionnelle de leur langue est mise en cause. En tant que Wallons, ils se considèrent de plus en plus comme une sorte de "minorité économique" victime des grand holdings bruxellois qui tendent à investir de préférence dans une Flandre moins syndicalisée et aux salaires moins élevés. De là naissent des revendications en faveur de l'autonomie économique de la Wallonie, celle-ci devant être dotée des instruments politiques adéquats pour sa reconversion (dans les années 70, conçus en termes de planification et d'initiative industrielle publique). Dans la perspective wallonne, l'accent n'est pas mis sur deux grandes communautés de langue et de culture (la communauté germanophone ayant plutôt le statut d'une véritable minorité linguistique protégée), mais sur l'existence de trois régions économiques aux différences bien marquées. Bruxelles n'est pas la Wallonie, ni économiquement, ni socialement. C'est une "Ville-Etat", occupant à peine 0,5% du territoire, mais concentrant près de 10% de la population, aux besoins et aux caractéristiques propres.

6. La convergence de ces aspirations autonomistes d'origine différente au Nord et au Sud du pays a débouché, après quatre révisions majeures de la Constitution (en 1970, 80, 88 et 93), sur une structure de type fédéraliste très complexe, dans laquelle quasiment chaque groupe de population bénéficie d'un statut de minorité protégée. Cette protection est, dans la très grande

majorité des cas, conçue et organisée sur une base territoriale, mais certains assouplissements y sont apportés, que nous soulignerons au passage.

Au niveau de l'État central, la crainte des francophones, qui s'est accentuée dans les années 60, d'être minorisés par la majorité numérique flamande, a été à l'origine d'une structuration de l'État à base dualiste.

Ainsi, le Conseil des ministres doit compter autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise (art. 99 Const.).

Pour de très nombreuses lois, dont le nombre augmente à chaque révision de la Constitution, le Constituant exige une "majorité spéciale" que nous avons déjà décrite (cf. n° 4 in fine). Cette majorité exige, outre la majorité globale des deux tiers dans les deux assemblées, une majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. Cette notion de groupe linguistique est donc une donnée fondamentale de l'équilibre constitutionnel belge. En exigeant une majorité par groupe linguistique, le Constituant consacre l'idée d'une cogestion, sur une base paritaire, des structures de l'État belge dans ce qu'elles ont d'essentiel, protégeant ainsi la minorité francophone. Tous les députés et sénateurs appartiennent à l'un ou l'autre groupe linguistique⁵⁸. Une particularité importante doit être signalée dans ce contexte. Dans la règle, c'est le principe de territorialité qui régit l'appartenance à un groupe linguistique: est réputé d'expression française ou néerlandaise celui qui est élu dans une circonscription électorale de langue française ou de langue néerlandaise⁵⁹. A ce principe, est apportée une exception importante en ce qui concerne la circonscription électorale bilingue de Bruxelles, Hal-Vilvorde. Cette dernière recouvre à la fois la région bilingue de Bruxelles et la région de langue néerlandaise d'Hal-Vilvorde, région où est cependant implantée une minorité substantielle de Francophones (vivant dans des communes avec "facilités linguistiques" ou sans aucun régime particulier). Par dérogation au strict principe de territorialité, ces électeurs "francophones des Flandres" (en fait de la grande périphérie bruxelloise) peuvent toujours voter pour des députés et sénateurs qui appartiendront au groupe linguistique français. Si les modalités techniques sont différentes à la Chambre et au Sénat, le phénomène central est identique : il constitue pour les Francophones d'une partie de la région flamande bien déterminée (la circonscription de Hal-Vilvorde) une garantie politique importante (alors même que certains d'entre eux vivent dans des communes sans statut linguistique particulier).

Il ne faut pas être devin pour prévoir que ce statut particulier de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde sera, sans doute dans les prochaines années, un point de friction entre Flamands et Francophones. Comme toujours dans l'histoire du pays, les premiers défendront la thèse territoriale, protectrice d'une langue et d'une culture qu'ils considèrent comme minoritaires, et dénonceront l'"impérialisme francophone"; les seconds soutiendront la thèse du principe de liberté individuelle et de la protection des minorités, en invoquant si faire se peut les textes internationaux en leur faveur.

⁵⁸ *Exception faite d'un Sénateur élu par le Conseil de la Communauté germanophone.*

⁵⁹ *Les électeurs de la Communauté germanophone n'ont pas de circonscription électorale propre ni pour la Chambre, ni pour le Sénat. Leurs votes sont dans les deux cas fusionnés avec ceux d'électeurs francophones.*

7. A côté de la parité au Conseil des ministres et de l'exigence que certaines lois recueillent une majorité spéciale, bien d'autres traits de l'État belge témoignent de son bicéphalisme fondamental.

Ainsi, toute loi (à l'exception des lois spéciales et des lois budgétaires) peut faire l'objet d'une procédure particulière appelée 'sonnette d'alarme'. Les 3/4 des membres d'un groupe linguistique, soit à la Chambre soit au Sénat, peuvent voter une motion déclarant qu'un projet ou une proposition de loi risque de porter gravement atteinte aux relations entre communautés (art. 54 Const.). Dans ce cas, la procédure est suspendue et le texte renvoyé au Conseil des ministres (paritaire linguistiquement), qui est censé exercer une sorte d'arbitrage politique. Bien que cette procédure soit restée quasiment sans application depuis son instauration en 1970, elle n'en constitue pas moins une certaine garantie psychologique pour la minorité francophone du pays.

De la même manière, le Sénat est essentiellement communautaire et non régional. Sa structure reflète l'existence de deux grandes communautés linguistiques. Les 70 sénateurs sont divisés en deux groupes linguistiques: 41 Néerlandophones et 29 Francophones, soit approximativement en proportion des populations respectives. Le Sénat au complet comprend, outre ces 70 sénateurs un ou plusieurs sénateurs de droit (les enfants du Roi) et un seul Sénateur qui, élu par le Conseil de la Communauté germanophone, représente les Germanophones de Belgique. Ces derniers apparaissent donc plus, ainsi que nous l'avons déjà souligné, comme une minorité protégée que comme une composante ayant son mot à dire dans la détermination de la politique de l'État fédéral.

La même réflexion peut être faite à propos de la Cour constitutionnelle belge, appelée Cour d'arbitrage. Cette dernière, créée à l'origine uniquement pour trancher les conflits de compétence entre État, Communautés et Régions, a pris depuis 1989 une importance croissante, puisque sa juridiction a été étendue à toutes questions portant sur le respect du principe d'égalité par les différents législateurs. Or, la Cour d'arbitrage est composée de 6 membres d'expression néerlandaise et de 6 membres d'expression française. Deux présidents en assument, à tour de rôle, la présidence effective, l'un d'expression néerlandaise et l'autre d'expression française.

A nouveau, ce ne sont pas les trois régions qui forment le socle de la Cour d'arbitrage, mais l'existence des deux langues largement parlées par la population et de deux "Communautés". La Communauté germanophone, tout en jouissant de la même autonomie interne⁶⁰, n'est pas mise sur un pied d'égalité avec la Communauté française et la Communauté flamande lorsqu'il s'agit d'établir les règles régissant la composition et le fonctionnement des organes de l'État central, comme en l'espèce pour la Cour d'arbitrage.

8. L'originalité et en même temps la complexité du fédéralisme belge est de faire place à deux structures fédérées concurrentes, les Communautés et les Régions. Ces structures coïncident partiellement sur le plan territorial, mais pas totalement. Ce fédéralisme à double strate reflète évidemment les aspirations divergentes des Flamands, attachés au concept de Communauté, et des Wallons et Bruxellois, plus tournés vers les Régions.

⁶⁰ A l'exception de la réglementation de l'emploi des langues. Le législateur fédéral reste compétent en ce domaine, en vue de protéger la minorité francophone localisée dans la région de langue allemande.

Les Régions sont exclusivement territoriales. La Région wallonne englobe le territoire de langue française et de langue allemande. La Région flamande correspond à la région de langue néerlandaise et la Région bruxelloise à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, la région de langue allemande est à la fois une partie de la Wallonie (sur le plan économique) et une Communauté autonome (sur le plan culturel).

Alors que les Régions sont compétentes pour tout ce qui concerne le cadre de vie, l'environnement, les transports, l'économie etc., les Communautés sont compétentes pour les matières linguistiques, culturelles, l'enseignement et certaines matières sociales (appelées en Belgique "personnalisables").

Les Communautés française et flamande présentent une caractéristique très particulière, assez unique en matière de fédéralisme : leur compétence n'est pas entièrement territoriale. Les décrets (lois) des deux Communautés s'appliquent bien évidemment dans leur région linguistique respective et, dans certains cas et dans une certaine mesure, à Bruxelles. Les législateurs communautaires francophone et flamand sont tous deux compétents en même temps à Bruxelles. Comme il n'y a pas de sous-nationalité (il n'y a pas juridiquement de citoyen wallon, bruxellois, francophone, germanophone ou flamand), les Communautés n'ont à Bruxelles compétence qu'à l'égard de certaines institutions qui, de par leur activité ou leur organisation, relèvent de la Communauté en question. Ainsi en va-t-il des théâtres, bibliothèques, écoles ou même des hôpitaux suivant la langue utilisée. Il est donc exact de dire que le fédéralisme belge n'est pas entièrement territorial, en raison de cette compétence spéciale des Communautés à Bruxelles. Il ne s'agit pas d'un fédéralisme personnel au sens strict du terme non plus, en ce sens qu'aucune sous-nationalité n'est admise. A Bruxelles, le décret communautaire ne peut donc en aucun cas s'adresser aux personnes. Il ne peut viser que des institutions qui ont un lien de rattachement avec la Communauté qui prétend légiférer.

On se rend compte en même temps combien la situation bruxelloise est complexe. Bruxelles est le véritable "noeud" de la Belgique. Comprenant 19 communes, il s'agit d'une Région à part entière avec ses organes élus et ses compétences propres en matière économique (compétences régionales). Cependant, sur le plan des compétences communautaires, Bruxelles est soumise à la législation concurrente des Communautés française et flamande, dans les conditions qui viennent d'être précisées.

Il s'agit là d'un compromis fondamental entre Francophones et Flamands sur la place et sur le rôle de la région centrale du pays. Les Flamands craignent que Bruxelles, région à part entière et majoritairement francophone, ne garantisse pas de manière suffisante les droits de la minorité flamande et ne crée une Belgique à trois composantes (Flandre, Bruxelles, Wallonie). Dans une telle structure, les Flamands, malgré leur prépondérance (démographique et économique) risquent de se trouver eux-mêmes minorisés par l'alliance des deux autres Régions (Wallonie et Bruxelles). Par contre, les Wallons et, dans une moindre mesure, les Bruxellois, défendent la structure tripartite du pays. La spécificité des problèmes économiques et sociaux en Wallonie et à Bruxelles leur paraît justifier des traitements différents et donc des politiques régionales autonomes.

Le compromis, difficile à comprendre à l'étranger et difficile à mettre en oeuvre en pratique, consiste à maintenir côte à côte des institutions régionales et communautaires. C'est surtout à Bruxelles que cette superposition de compétences se manifeste dans tous ses effets et ses conséquences. Grâce aux compétences communautaires, les Flamands ont leur "mot à dire" à Bruxelles et peuvent y promouvoir leur culture et leurs institutions sociales. Ils ont même fait de

Bruxelles leur capitale, alors que Bruxelles, en tant que Région, n'appartient pas à la Flandre. Par ailleurs, les Bruxellois, Francophones et Flamands indistinctement, sont "maîtres chez eux" à Bruxelles quand il s'agit de traiter de matières régionales. Ils ne dépendent en rien de la Flandre ou de la Wallonie à cet égard. Toutefois, sur ce terrain, la prépondérance numérique des Francophones risque de poser problème. Lors des élections pour le Conseil régional de Bruxelles en 1995, sur 75 conseillers élus, 10 seulement le furent pour le groupe linguistique néerlandophone, ce qui donne une idée approximative de la répartition des deux populations (environ 85% de francophones).

Dès lors, les institutions régionales bruxelloises sont caractérisées par de multiples mécanismes protecteurs de la minorité flamande. On peut dire, de manière très globale, que Bruxelles est un miroir inversé de la Belgique. Là où en Belgique la minorité francophone est protégée, à Bruxelles, c'est la minorité flamande qui l'est. Les mécanismes de protection sont assez semblables. Pour ne prendre qu'un exemple, sur un gouvernement de la Région bruxelloise de 5 membres, les Flamands doivent obtenir deux mandats et un poste de secrétaire d'État sur trois. Ils sont donc sur-représentés au sein de l'Exécutif bruxellois comme les Francophones le sont, grâce à la parité au Conseil des ministres, sur le plan des structures fédérales (cf. supra n° 6).

9. La complexité belge provient donc pour l'essentiel de la volonté de garantir une double autonomie, d'une part sur le terrain culturel (concept de Communauté) et d'autre part sur le terrain économique-social (concept de Région).

Quel est le rapport entre les structures nées de cette double volonté et le thème de ce colloque qui met en exergue à la fois le problème de l'autonomie mais aussi la question de l'intégrité territoriale et de la protection des minorités?

On peut dire qu'en général, le principe de territorialité l'a emporté en Belgique, après une longue évolution (cf. supra nos 3 et 4). Toutefois, lorsqu'on y regarde de plus près, les positions de principe des Flamands et des Francophones ne sont pas toujours très cohérentes. En général, les Francophones plaident pour le principe de "personnalité". Dans leur conception, le maintien d'un arrondissement électoral unique au centre du pays, dépassant le territoire de Bruxelles-capitale, est essentiel (cf. supra n° 6). De même, ils témoignent du désir de maintenir les "facilités linguistiques" dans les communes où elles existent, alors qu'une partie de l'opinion flamande voudrait les abolir. Toutefois, ce sont les mêmes Francophones qui insistent le plus sur la division du pays en trois régions à caractère socio-économique et s'opposent, dans leur majorité, à une Belgique à deux composantes.

Les Flamands, quant à eux, ont, pour des raisons historiques, un souci très marqué du principe de territorialité. Toute activité qui déborde tant soit peu des frontières (telle par exemple, une subsidiation) est aisément ressentie par l'opinion flamande comme une sorte d'agression. Et pourtant, ce sont les Flamands qui sont les plus fermes défenseurs du concept de Communauté, puisque, grâce à cette institution, ils peuvent exercer directement une influence à Bruxelles.

En d'autres termes, le principe de territorialité et celui de personnalité sont utilisés, tantôt par une partie du pays, tantôt par l'autre, suivant les intérêts en cause. Les Francophones défendent la notion territoriale de Région, étant largement majoritaires dans deux d'entre elles (la Région wallonne et la Région bruxelloise). Toutefois, sur le plan des structures de l'État fédéral, ce n'est pas une structure à trois, mais une structure dualiste qui est consacrée, comme nous l'avons démontré antérieurement (cf. supra nos 6 et 7). Les Flamands insistent pour leur part sur le

concept de territorialité linguistique, mais sont les plus ardents défenseurs de l'institution communautaire, qui ne trouve guère d'écho de l'autre côté de la frontière linguistique.

10. La difficulté du fédéralisme belge ne consiste dès lors pas uniquement dans le petit nombre d'entités fédérées, mais dans le débat permanent sur la nature même de ces entités. Les Flamands sont peu désireux de consacrer des institutions régionales distinctes des institutions communautaires. D'ailleurs, pour eux, la différence pratique n'est pas grande, les Flamands de Bruxelles ne représentant que quelques pour-cent à peine de la population flamande totale. Ils ont dès lors "fusionné" institutions régionales et communautaires et en ont établi, symboliquement, le siège à Bruxelles. Par contre, 20% environ de la population francophone de la Belgique est établie à Bruxelles. La Région wallonne (qui, de plus, comprend les Germanophones) apparaît donc comme bien distincte de la Communauté française. Loin de fusionner, Wallons et Bruxellois, ont dès lors mis au point un mécanisme permettant aux Régions wallonne et bruxelloise d'exercer certaines compétences d'une "Communauté" qui, au Sud du pays, n'éveille guère d'intérêt, ni d'écho psychologique.

La Belgique, surtout après la révision de 1993 dite de la "Saint Michel" apparaît ainsi comme de plus en plus asymétrique. Elle consacre un fédéralisme essentiellement communautaire au Nord et essentiellement régional au Sud. Bruxelles est à l'épicentre de ce système complexe dont elle est d'ailleurs l'enjeu majeur.

La lourdeur et le caractère compliqué -parfois même byzantin- de ce compromis sont très souvent dénoncés. Il n'en reste pas moins que la Belgique d'aujourd'hui -qui n'a plus rien de semblable avec celle qui existait il y a 25 ans à peine - a fait montre d'une inventivité remarquable dans la recherche constante de solutions pacifiques de conciliation entre peuples aux aspirations opposées. Son exemple pourra, il faut l'espérer, servir ailleurs. Autant sans doute pour en éviter les défauts que pour en imiter les qualités.

e. La situation en Suisse par M. Joseph VOYAME

Professeur honoraire, ancien directeur de
l'Office fédéral suisse de la justice, Saint-Brais

Une société se juge par la manière
dont elle traite ses minorités.

Gandhi

I. Généralités

Il n'est guère d'Etats - du moins en Europe - où la population soit si peu homogène que celle de la Suisse. D'après le dernier recensement (1990), 73,4% des Suisses ont l'allemand pour langue maternelle, 20,5% le français, 4,1% l'italien et 0,7% le romanche, quatre langues reconnues comme langues officielles. Cette diversité est encore enrichie par les étrangers, qui constituent 19% de la population du pays. La plupart, il est vrai, ont pour langue maternelle une des langues officielles du pays.

Le tableau des religions n'est guère moins bigarré. 46% des habitants du pays sont de confession catholique romaine, 40% sont réformés évangéliques et 7,4% déclarent qu'ils ne sont adeptes d'aucune confession. Les autres, qui sont surtout des étrangers, se rattachent à diverses religions, allant de l'islam (2,2%) à la confession orthodoxe (1%).

Formée d'entités politiques (les cantons) antérieures à elle, la Suisse ne pouvait être qu'un Etat fédéral. De toute façon, la diversité qui la caractérise ne permettait guère une organisation centralisée. La Suisse se compose donc de vingt-six cantons, d'importance fort inégale puisque leur population va de 13 900 (Appenzell Rhodes-Intérieures) à 1 179 000 habitants (Zurich). Même si un fort mouvement centralisateur s'est marqué depuis que la Suisse, en 1848, a abandonné son statut de confédération d'Etats pour devenir un Etat fédéral, les cantons jouissent encore d'une large autonomie, notamment dans les domaines de l'instruction publique, de la culture, de la justice, de la police, de la santé et des cultes. Cette autonomie leur est garantie par l'article 3 de la Constitution fédérale:

"Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral".

Ainsi, toute nouvelle compétence du pouvoir fédéral exige une modification constitutionnelle, c'est-à-dire l'approbation de la majorité du peuple suisse et des cantons. Ceux-ci s'organisent librement, la charte fédérale (art. 6) exigeant simplement que leurs constitutions "assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines - représentatives ou démocratiques", et "aient été acceptées par le peuple...".

L'organisation de la Suisse est en outre facilitée par le fait que les communautés linguistiques sont restées relativement compactes. En gros, les germanophones occupent le nord, le centre et l'est du pays, les francophones l'ouest, les italophones le sud des Alpes et les Romanches quelques vallées des Alpes orientales. Il en est de même des religions. Si chacune des deux principales domine dans certains cantons, les frontières confessionnelles ne coïncident nullement avec les frontières linguistiques. Ainsi les différences ne s'exacerbent point par leur addition.

Dans la suite de cet exposé, on se fondera essentiellement sur les différences linguistiques, qui déterminent les minorités les plus caractérisées.

II. Les institutions

1. Sur le plan fédéral

a. Le **Parlement** fédéral se compose de deux Chambres, dont les pouvoirs sont égaux. Le Conseil national est la Chambre du peuple. Ses membres sont élus selon le système proportionnel, chaque canton formant un cercle électoral. Quant à la seconde Chambre, appelée Conseil des Etats, chaque canton, quelle que soit son importance, y délègue deux représentants, qu'il élit selon ses propres règles. Ce système favorise donc fortement les petits cantons.

b. Le **pouvoir exécutif** est exercé par le **Conseil fédéral**, dont les sept membres constituent en collège le chef de l'Etat et font en même temps partie du Gouvernement, dont ils se partagent les départements (ministères). Ils doivent venir de cantons différents (art. 96 de la Constitution fédérale). Deux autres règles, tacites, en régissent la composition: les quatre principaux partis politiques, c'est-à-dire plus de 80% des électeurs, y sont représentés; d'autre part, les minorités latines y comptent deux ou trois représentants. Actuellement, le Conseil fédéral comprend quatre germanophones, deux francophones et un italophone; ainsi, les minorités latines participent pour trois septièmes au Gouvernement fédéral, bien qu'elles ne constituent, en chiffre rond, qu'un quart de la population suisse.

c. Quant au **Tribunal fédéral** (Cour suprême), la Constitution fédérale (art. 107) dispose qu'en élisant ses membres, le Parlement a égard à ce que les trois principales langues du pays y soient représentées. En fait, on veille à ce que toutes les régions, les quatre langues, les partis politiques et les principales confessions y soient représentés équitablement, c'est-à-dire proportionnellement à leur importance.

2. Sur le plan cantonal

La grande majorité des cantons n'ont qu'une langue officielle. Trois sont bilingues: Berne, Fribourg et Valais, et l'un est trilingue: Grisons. Le problème des minorités linguistiques se pose surtout dans ces quatre cantons.

De façon générale, on peut relever que chaque canton plurilingue veille à ce que la ou les minorités soient équitablement représentées dans son gouvernement et ses tribunaux. Elles le sont automatiquement dans les parlements cantonaux, par le jeu des élections fondées sur le système proportionnel.

III. Les grands principes

1. L'égalité des langues

Au niveau fédéral, les trois langues principales sont égales. Le romanche l'est un peu moins. C'est ce que prévoit l'alinéa 4 du nouvel article 116 de la Constitution, adopté le 10 mars 1996 par le peuple suisse et les cantons:

"Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les détails sont réglés par la loi."

Comme on le verra, les cantons sont libres en principe de régler comme ils l'entendent le statut de leur(s) langue(s). En fait, les réglementations des cantons plurilingues sont les mêmes que celle de la Confédération: les langues officielles sont égales.

2. La liberté de la langue

La Constitution fédérale ne mentionne pas la liberté de la langue. Mais, faisant oeuvre de constituant, le Tribunal fédéral considère cette liberté, émanation de la liberté personnelle, comme un droit constitutionnel "non écrit". Elle conditionne du reste, ajoute cette autorité, l'exercice d'autres libertés, telles que la liberté de la presse, la liberté d'association, de réunion, des cultes, etc.

Ainsi, chacun peut se servir librement de la langue de son choix, en public comme dans des cercles privés. La liberté de la langue n'est pas limitée à une aire géographique déterminée; elle appartient à tout individu, où qu'il se trouve en Suisse. Elle peut être invoquée par chacun, pas seulement par les citoyens suisses. Elle peut s'exercer oralement ou par écrit; ainsi on peut diffuser des journaux et autres périodiques dans n'importe quelle langue, sans aucune limite. Enfin, elle n'est pas bornée aux relations privées; elle est en principe globale et comprend également le secteur public.

Cependant, comme tout droit constitutionnel, la liberté de la langue n'est pas absolue. Mais, selon le Tribunal fédéral, les restrictions doivent être fondées sur une base légale suffisante, être aménagées dans l'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire être aptes à atteindre le but visé, être nécessaires à cette fin et ne pas porter à la liberté des individus une atteinte disproportionnée à ce but.

La principale restriction apportée à la liberté de la langue - et pratiquement la seule - est le principe de la territorialité.

3. Le principe de la territorialité

Pas plus que la liberté de la langue, le principe de la territorialité n'est prévu expressément par la Constitution fédérale. Mais le Tribunal fédéral estime qu'il découle implicitement de l'article 116 de cette constitution, dont le premier alinéa dispose maintenant ce qui suit:

"(1) Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche."

On considère que, sauf de rares exceptions, une langue ne peut se maintenir que si elle est utilisée effectivement par une population plus ou moins homogène, dans une zone donnée. La langue doit avoir un territoire, qu'il faut lui conserver, surtout si elle est minoritaire. On estime d'autre part que la paix des langues est menacée si les frontières des zones linguistiques sont trop instables. Tout changement touche aux intérêts personnels des populations directement concernées et crée des tensions. On doit dès lors s'efforcer de stabiliser les frontières linguistiques. Enfin, on admet que la paix des langues est mieux sauvegardée si les locuteurs des différents idiomes ne se mélangent pas. Les contacts sociaux sont ainsi plus aisés, les points de friction sont plus rares et l'administration publique est simplifiée. Il faut donc tendre à ce que la population des diverses zones linguistiques soit aussi homogène que possible.

Il va de soi que ce principe de la territorialité sert avant tout à protéger les langues les moins importantes, qui sont d'autant plus menacées qu'elles sont plus minoritaires.

Cela ne signifie pas, cependant, que le territoire d'un Etat plurilingue comme la Suisse doive nécessairement être divisé en zones unilingues. Il est des régions ou des communes qui sont traditionnellement bilingues - ou même trilingues - et dans lesquelles on a trouvé un modus vivendi qui sauvegarde la paix des langues. Bien plus, des zones unilingues peuvent, avec le temps, devenir bilingues, ou même changer de langue. Le principe de la territorialité ne saurait être imposé à n'importe quel prix; le maintien d'une langue dépend dans une large mesure de la volonté et du comportement de la population qui la parle. Il ne doit pas étouffer la liberté de la langue. De plus, il peut se heurter à d'autres libertés, comme la liberté d'établissement et la liberté économique. Il faut donc procéder à une pesée délicate des règles et des intérêts en présence.

Fondée sur ces principes, la jurisprudence du Tribunal fédéral se ressent de leur flou vaporeux. D'abord, dit-elle, le principe de la territorialité, qui est une exception à la liberté de la langue, ne permet que les mesures couvertes par la règle de la proportionnalité: en particulier, elles doivent être nécessaires pour maintenir l'étendue et l'homogénéité de l'aire de la langue nationale qu'on veut protéger et elles ne sauraient être en disproportion avec l'atteinte qu'elles impliquent à la liberté de la langue et, plus généralement, à la liberté personnelle. Ainsi, l'Etat - Confédération et cantons - ne peut prendre aucune mesure visant à déplacer la frontière des langues, par exemple

décréter la langue majoritaire comme seule langue d'enseignement, de façon à faire disparaître avec le temps la langue minoritaire. De même, le principe de la territorialité ne saurait tendre à figer définitivement la situation linguistique d'un territoire et encore moins à rétablir une situation antérieure.

Mais des obligations d'abstention ne suffisent pas. L'article 116 de la Constitution fédérale est fondé - dit le Tribunal fédéral - sur l'idée qu'un des éléments essentiels de l'identité de la Suisse est la coexistence de quatre communautés de langues différentes et égales. Il en postule donc le maintien et exige à cet effet des mesures positives, surtout s'il s'agit de langues nationales menacées dans leur existence. Ces mesures, pour l'essentiel, incombent aux cantons.

4. Les obligations des cantons

Dans le cadre - assez vague - ainsi tracé par le droit fédéral, les cantons doivent régler le problème des langues pour leur territoire. Il leur appartient d'abord de préciser et de concrétiser l'objectif visé. Ils sont libres en principe dans le choix des moyens et méthodes propres à atteindre les buts ainsi définis. Par exemple, ils peuvent recourir à des règles de droit positif, mais aussi se contenter du droit coutumier, s'il est suffisant. Ils peuvent aussi régler entièrement la matière eux-mêmes ou la déléguer à leurs communes dans la mesure où c'est le territoire de ces dernières qui est en cause.

Les cantons se sont acquittés de cette tâche de manière fort diverse. Comme il ne saurait être question, dans ce bref aperçu, d'étudier ce qu'a fait chacun d'eux, on se bornera au canton de Fribourg (ch. V), qui est particulièrement intéressant du fait qu'il est en train d'élaborer son nouveau droit des langues.

IV. L'Application des principes

a. Pour les autorités fédérales, on l'a vu, les trois langues principales sont égales.

Au **Parlement**, toutes les trois sont utilisées. Il est vrai que les députés italophones s'expriment souvent en français ou en allemand, dans l'idée qu'ils seront ainsi mieux compris de leurs collègues. Les actes législatifs, une fois adoptés, ne peuvent être mis en vigueur avant d'avoir été publiés - simultanément - dans les trois langues principales; les trois textes ont la même force légale. Quant au romanche, on traduit dans cette langue les actes constitutionnels et les principaux actes législatifs.

Les mêmes principes sont valables pour le **Gouvernement**. L'administration, de son côté, est organisée pour travailler dans les quatre langues nationales. Si l'on s'adresse à elle dans l'une de ces langues, elle doit traiter l'affaire et répondre dans la langue de l'expéditeur.

Quant au **Tribunal fédéral**, qui ne juge en principe que sur recours, il rend ses arrêts dans la même langue que l'autorité inférieure. Si cette dernière a jugé en romanche et que les juges fédéraux saisis ne comprennent pas cette langue, on doit pourvoir aux traductions nécessaires, dont le coût est à la charge de la Confédération.

b. Si la protection concrète des minorités relève avant tout des cantons, la Confédération s'est préoccupée en fait, depuis plusieurs années, des **langues menacées**, à savoir l'italien et surtout le romanche. L'aide fournie volontairement jusqu'ici est devenue obligatoire depuis qu'elle est inscrite dans le nouvel article 116 de la Constitution fédérale:

"(3) La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde des langues romanche et italienne."

Cette aide s'exprime essentiellement en contributions financières.

c. Comme on l'a vu, l'instruction publique est l'affaire des cantons. C'est à eux qu'incombe l'enseignement à tous les degrés, jusqu'au niveau universitaire. Mais de la Confédération dépendent les deux écoles techniques supérieures, les Ecoles polytechniques fédérales, l'une de langue allemande, à Zurich, la seconde de langue française, à Lausanne. Majorité germanophone et minorité francophone (rappelons-le: environ un cinquième de la population suisse) sont donc traitées également.

Dans le domaine des universités, qui relèvent de la compétence des cantons mais sont subventionnées par la Confédération, on remarque le même phénomène: quatre sont de langue allemande, trois de langue française et l'une est bilingue. De plus, on est en train de créer une université italophone, en commençant par la faculté d'architecture.

d. Sur le plan de la protection des minorités, il est aussi intéressant de connaître l'affectation des redevances perçues par la Société suisse de radiodiffusion et télévision: 43% pour les émissions en langue allemande; 33% pour celles qui sont faites en français et 23% pour la langue italienne; en outre, on diffuse chaque jour des programmes en romanche. Si l'on compare ces proportions avec celles des communautés linguistiques, on ne peut que se féliciter du sort réservé aux minorités.

e. Relevons enfin que la Confédération et les cantons ont pris depuis longtemps diverses mesures pour assurer la bonne entente entre les communautés linguistiques. Cette tâche est maintenant, elle aussi, ancrée dans le nouvel article constitutionnel déjà mentionné:

"(2) La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques."

Cette règle devra encore être concrétisée par des dispositions légales et réglementaires, qui sont en préparation.

V. Les minorités dans les cantons

Le cas du canton de Fribourg

Ainsi qu'on l'a déjà dit, il n'est pas possible d'exposer ici la situation et le droit de chacun des vingt-six cantons. On se penchera donc sur un seul cas: celui du canton de Fribourg.

Le canton de Fribourg compte 213 500 habitants de nationalité suisse. La majorité (67,3%) est de langue française; elle est groupée dans le centre, l'ouest et le sud du canton. 32,5% sont germanophones et habitent, pour l'essentiel, le nord et l'est du canton. Entre ces deux parties court une zone de communes mixtes, dont la capitale, Fribourg (36 500 habitants).

En 1990, le peuple fribourgeois a adopté une nouvelle disposition constitutionnelle cantonale (art. 21), dont la teneur est la suivante:

- "(1) Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.
- (2) L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques."

Une commission a été chargée d'élaborer les principes de la législation qui concrétisera ces règles générales. Ses conclusions, qui, pour une large part, ne font que reprendre des règles légales existantes ou légaliser des situations de fait, sont en résumé les suivantes:

a. Les deux langues officielles sont égales. Les **autorités centrales** du canton seront organisées de manière à pouvoir travailler aussi bien en allemand qu'en français.

Au Parlement cantonal, les députés s'exprimeront dans la langue de leur choix. Les lois et arrêtés ne pourront être mis en vigueur qu'après avoir été publiés dans les deux langues.

Le Gouvernement et l'administration cantonale, où les deux communautés linguistiques seront représentées équitablement, utiliseront la langue des communes et des particuliers auxquels ils s'adressent.

Il en sera de même du pouvoir judiciaire et de toutes les autres institutions du canton qui ont affaire aux deux communautés linguistiques, comme l'Université, l'Hôpital cantonal et les écoles professionnelles.

b. La future législation répartira les **communes** dans l'une des trois catégories: francophones, germanophones, bilingues. En principe, la langue de la majorité de la population de nationalité suisse sera décisive. Cependant, une commune sera reconnue bilingue si la minorité linguistique représente, avec une certaine stabilité, au moins 30% de la population suisse. On pourra tenir compte aussi d'autres critères, tels que la contiguïté géographique (pour éviter des îlots linguistiques), l'histoire et la volonté des habitants. Quant à la capitale, elle aura, du fait de cette qualité même, le statut de commune bilingue, bien que, lors du dernier recensement, la minorité germanophone n'ait atteint que 28%.

Dans les communes unilingues, les autorités et les services publics pourront n'user que de la langue officielle de la commune. En revanche, les deux langues seront égales dans les communes bilingues. Ainsi, les autorités, les administrations et les services publics seront en mesure de travailler dans l'une et l'autre langues. Les publications officielles, les noms des rues, les panneaux indicateurs seront bilingues. Les enfants pourront fréquenter l'école communale dans la langue choisie par leurs parents.

c. Bien sûr, de telles règles - qui, du reste, devront être plus développées que ce qui est exposé ici - risquent d'être tracassières dans leur application. Le législateur devra sans doute y apporter des exceptions et, de toute façon, il faudra les appliquer avec souplesse. Il ne serait pas concevable, par exemple, qu'un fonctionnaire d'une commune francophone refuse, s'il sait l'allemand, de répondre à un citoyen qui ne connaît que cette dernière langue.

Encore une remarque: les propositions de la commission sont exposées ici au futur, c'est-à-dire de lege ferenda. Mais, comme on l'a dit, elles sont, pour une bonne part, déjà réalisées en fait.

VI. Les étrangers

Les étrangers établis régulièrement en Suisse sont fort nombreux, puisqu'ils constituent en chiffre rond 19% de la population du pays. Sur le plan des droits fondamentaux, tels que l'égalité, la protection de la personnalité et du domaine privé, la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion et d'information, de réunion et d'association, les étrangers ont le même statut que les citoyens suisses. En revanche, pour ce qui est des droits politiques, seuls deux cantons (Jura et Neuchâtel) accordent aux étrangers le droit de voter et celui d'exercer certaines fonctions publiques.

VII. Conclusion

De par sa structure même, la Suisse ne peut exister que dans la tolérance et le respect des minorités. L'imbrication des frontières cantonales, linguistiques et confessionnelles fait qu'une grande partie des Suisses appartient au moins à une minorité.

Il en est résulté, au cours des siècles, un esprit de conciliation profondément ancré dans la population. Cet esprit s'est concrétisé dans les quelques règles légales que se sont données la Confédération et quelques cantons. On pourrait être tenté de les développer en une réglementation minutieuse. Mais ce serait une erreur. Si détaillée qu'elle fût, une telle législation laisserait subsister des lacunes. En outre, des règles méticuleuses seraient probablement trop rigides en maintes circonstances. La paix, notamment la paix des langues, n'y gagnerait rien. *Summum jus, summa injuria.*

La coexistence harmonieuse et paisible dépend bien davantage de la compréhension, de la modération, de l'esprit de tolérance. Ces vertus doivent, bien sûr, se manifester dans la vie journalière des institutions et des personnes. C'est, semble-t-il, largement le cas en Suisse. Avec ou sans règles contraignantes, on s'efforce de réserver aux minorités une place et un rôle équitables dans tous les domaines. Plus même, les majorités sont souvent magnanimes et accordent aux minorités plus que ce qui leur reviendrait d'après la loi des proportions. On l'a vu, sur le plan fédéral, à propos de la composition du Gouvernement, des mesures prises pour sauvegarder les langues menacées, des hautes écoles et de la répartition du produit des redevances radiophoniques. Cela ne signifie pas, cependant, qu'il n'y ait jamais de tensions entre majorités et minorités. Ces dernières doivent souvent se rappeler à l'attention des majorités et clamer leurs intérêts et leurs droits. Mais, depuis plusieurs décennies, il n'y a eu qu'un conflit sérieux, à savoir le problème de la séparation de la partie francophone du canton de Berne (à forte majorité germanophone) et de sa constitution en un canton autonome. Ce conflit a été résolu partiellement et est, pour le surplus, l'objet de discussions relativement paisibles.

La situation est un peu moins favorable pour ce qui est des étrangers. Ceux qui résident régulièrement en Suisse ne se plaignent d'aucune intolérance. En revanche, les - très nombreux - demandeurs d'asile sont parfois l'objet d'agressions violentes, qui, il est vrai, ont tendance à diminuer depuis trois ou quatre ans. *Caveant consules!*

Une dernière remarque. Dans bien des pays, on craint qu'en protégeant les minorités, en leur accordant même une large autonomie, on ne mette en danger l'intégrité du territoire national. Le cas de la Suisse montre qu'il n'en est rien. Au contraire: c'est précisément l'autonomie des cantons qui garantit l'intégrité territoriale du pays. Dans un Etat suisse qui se voudrait strictement centralisé, les tensions seraient telles qu'elles risqueraient fort de provoquer son éclatement. On l'a vu en 1798, lorsqu'on a voulu créer une République helvétique une et indivisible. Celle-ci a sombré au bout de cinq ans et la tentative n'a, heureusement, plus jamais été renouvelée.

f. La situation au Canada par M. Gérald A. BEAUDOIN
Sénateur, Professeur, Ottawa

Introduction

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Il est devenu un pays fédéral en 1867. Sa constitution est en partie écrite et en partie non écrite. Au Canada existe le principe de la primauté du droit (rule of law). Le système judiciaire canadien est puissant et indépendant.

La Loi constitutionnelle de 1867, notre loi fondamentale, consacre quelques articles à la protection des minorités. En 1982, une autre loi constitutionnelle est venue parfaire ce système de protection en enchâssant inter alia dans la Constitution une Charte canadienne des droits et libertés. Les droits classiques (par exemple les libertés fondamentales, l'égalité et la sécurité de la personne), les droits des autochtones, les droits linguistiques et le principe du multiculturalisme sont constitutionnalisés depuis 1982. Le Canada a adhéré à plusieurs conventions internationales sur les droits et libertés. Chez nous, pour donner suite aux traités, chaque ordre de gouvernement doit légiférer dans sa sphère.

Le Canada étant une fédération hétérogène où il existe plus d'une langue et plus d'une culture, les trente-trois Pères de la fédération ont décidé de faire de l'éducation une chasse gardée des provinces en vertu de l'article 93 de la Constitution de 1867; le Québec peut ainsi se donner le système d'éducation de son choix.

I-L'autonomie territoriale

Les dix provinces qui composent le Canada jouissent d'un pouvoir souverain dans leurs domaines de compétences législatives. Leurs frontières sont intangibles et ne peuvent être modifiées sans leur consentement, tel qu'il appert de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 et de l'article 3 de la Loi constitutionnelle de 1871. Aux termes de l'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867, les terres, mines et minéraux appartiennent aux provinces.

Au Canada, l'autonomie des dix provinces est très développée. Au Québec, un des États fédérés, les francophones sont en majorité (82%); à l'extérieur du Québec, les francophones constituent une minorité nationale et non pas une simple minorité.

Le Canada consacre, depuis l'avènement de la Charte constitutionnelle de 1982, beaucoup plus de temps et d'énergie à la "question autochtone". Quelques arrêts de la Cour suprême dans les années 1970 avaient déjà relancé le débat: les arrêts *Drybones*⁶¹, *Lavell*⁶², entre autres; les arrêts *Sioui*⁶³ et *Sparrow*⁶⁴ ont suivi, après l'avènement de la Charte.

⁶¹ *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282.

⁶² *Canada (P.G.) c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349.

⁶³ *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025.

⁶⁴ *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

Bon nombre d'autochtones vivent dans des réserves. Des conventions et des traités sont signés. Un exemple récent est celui des autochtones Nisga'a de la Colombie-Britannique qui viennent de conclure une entente tripartite (Nisga'a, Canada et Colombie-Britannique) qui leur confère une certaine autonomie territoriale et qui pourra peut-être servir de précédent pour les autres peuples autochtones du Canada.

Par cette entente, les gouvernements fédéral et provincial confirment la possession d'un territoire de 1900 kilomètres carrés en Colombie-Britannique, et prévoient la création d'un gouvernement nisga'a autonome sur ce territoire. Cette entente comprend des dispositions visant les pêches, les terres et les ressources, l'accès aux terres, l'évaluation et la protection environnementales, le gouvernement des Nisga'a, la fiscalité, les transferts financiers et les artefacts. Il est prévu que la Charte canadienne des droits et libertés et le Code criminel continueront de s'appliquer aux Nisga'a, mais que la Loi sur les Indiens (une loi fédérale) cessera de s'appliquer à eux. Le gouvernement nisga'a pourra adopter des lois dans les domaines suivants: la culture et la langue, l'emploi, les travaux publics, la circulation, les transports, l'utilisation des terres et la célébration des mariages, les services de santé, d'aide à l'enfance et d'enseignement. Sous réserve du consentement du gouvernement provincial, le gouvernement nisga'a pourra, de la même façon que les municipalités, assurer des services de police, et établir un tribunal qui sera chargé d'appliquer les lois nisga'a sur les terres des Nisga'a.

Cette entente est sujette à la ratification par les Nisga'a, le Canada et la Colombie-Britannique.

II-La protection des minorités au niveau des institutions

Au niveau de la Chambre des communes à Ottawa, règne le système de la "représentation selon la population" qui était en vigueur au Canada avant l'avènement du fédéralisme, en 1867.

Au Sénat, les Pères de la fédération ont opté pour le système de la représentation par région. Le Québec et l'Ontario forment chacun une région avec 24 sénateurs chacun sur un total de 104. En 1867, les trois provinces maritimes formaient une région; 24 sénateurs étaient alloués à cette région. C'est toujours le cas. Terre-Neuve a joint la fédération canadienne en 1949 et s'est vue offrir six sénateurs. L'Ouest canadien comprend quatre provinces avec six sénateurs chacune. Les territoires fédéraux, Yukon et Nord-Ouest, ont un sénateur chacun.

On doit voir, je crois, dans la composition du Sénat, une certaine protection pour le Québec qui, depuis 1915, en constitue presque le quart tout comme l'Ontario; en 1867, ces deux provinces en constituaient chacune un tiers. Sir Georges-Étienne Cartier, le leader québécois et l'un des Pères de la fédération, avait accepté le principe de la représentation selon la population à la Chambre des communes, à la condition que le Québec détienne le tiers du Sénat et conserve la parité avec l'Ontario qui avait plus d'habitants que le Québec.

Ce principe de la représentation par région vise en partie à protéger le Québec. Cette protection toutefois est relative. On pourrait, selon la Constitution, enlever cette protection au Québec. Il suffit du consentement de l'autorité fédérale et de sept provinces représentant 50% de la population. C'est là l'une des lacunes de notre formule d'amendement constitutionnel de 1982. Le "droit de retrait" prévu au paragraphe 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982 ne peut ici protéger le Québec; on ne peut se retirer du Sénat.

Depuis le 17 avril 1982, le Sénat a perdu son veto en matière de modification de la Constitution, ainsi que le prévoit l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le veto du Sénat ne joue plus que dans les cas prévus à l'article 44, qui édicte ce qui suit:

"Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes."

Ce pouvoir a une portée restreinte. Il remplace le paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867, paragraphe qui a été abrogé en 1982.

Au niveau de la Cour suprême, qui est constituée de neuf juges et qui siège en dernier ressort, le Québec dispose de trois juges sur neuf, soit un tiers du tribunal suprême. C'est une protection spéciale pour le Québec, qui est la seule province à vivre sous un régime de droit civil.

III-Les droits confessionnels

Aux yeux du juge en chef Duff, l'un de nos plus grands juristes, l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 fut l'un des points cardinaux du grand compromis de 1867⁶⁵. Cette compétence législative est assortie de garanties constitutionnelles pour protéger les droits des groupes catholiques et protestants qui constituaient en 1867 la quasi-totalité de la population, et aussi, pour protéger le droit à la dissidence. On imagine, en plus, un recours supplétif et conditionnel possible par les groupes confessionnels auprès des autorités politiques fédérales, recours qui s'avéra peu efficace lors de l'épisode des Écoles du Manitoba, de 1890 à 1896, et qui, depuis, est tombée en désuétude⁶⁶.

Au Québec, les droits confessionnels comprennent le droit à des écoles confessionnelles à Montréal et Québec, et, à l'extérieur, le droit à la dissidence; ils comprennent aussi le droit de gérance, le droit d'engager les professeurs, le droit de choisir les manuels, le droit de taxer. Cette liste ne se veut pas limitative⁶⁷.

Au Canada existe la liberté de religion. Il n'y a pas de religion d'État. Chacun est libre d'avoir une religion ou de n'en point avoir.

Les garanties enchâssées à l'article 93 firent l'objet d'arrêts célèbres dès le début de la fédération et surtout à partir des années 1890 avec l'arrêt Barrett⁶⁸. Les groupes catholiques et protestants

⁶⁵ *In Re Adoption Act of Ontario*, [1938] S.C.R. 398, p. 402.

⁶⁶ G.-A. Beaudoin, "La loi 22: à propos du désaveu, du référé et de l'appel à l'exécutif fédéral", (1974) 5 R.G.D. 385. *La protection existe toujours en droit; mais, en fait, tout est tombé en désuétude depuis bientôt un siècle. On n'imagine guère que l'autorité fédérale intervienne en pareil cas.*

⁶⁷ *Le professeur Pierre Carignan a consacré un ouvrage complet à la question des garanties confessionnelles: P. Carignan, Les garanties confessionnelles à la lumière du Renvoi relatif aux écoles séparées de l'Ontario: Un cas de primauté d'un droit collectif sur le droit individuel à l'égalité, Montréal, Éditions Thémis, 1992, 268 p.*

⁶⁸ *Ex parte Renaud*, (1872-73) 14 N.B.R. 273; *City of Winnipeg c. Barrett*, [1892] A.C. 445; *Brophy c. A.G. Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny c. The King*, [1928] A.C. 363. *Dans cet arrêt, la Cour adopta une attitude moins légaliste que dans l'arrêt Barrett. Voir une étude de F. Chevrette, H. Marx et A. Tremblay, Les problèmes constitutionnels posés par la restructuration scolaire de l'Île de Montréal, Québec, Éditeur*

s'aperçurent alors que ces garanties étaient relatives, étant donné qu'elles laissaient libre cours, par exemple au Manitoba, à une possibilité de double taxation. Il fallut bon nombre de décennies pour en venir à des compromis politiques acceptables en ce domaine dans certaines provinces.

Les minorités scolaires découvrirent aussi en 1917⁶⁹ que la langue d'enseignement n'était pas protégée par l'article 93. Ce n'est qu'en 1982, avec l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés, que cette lacune fut comblée, causant entre temps un tort immense aux minorités francophones hors Québec et secouant durement la fédération canadienne.

L'éducation demeure une chasse gardée des provinces en vertu de l'article 93. Cet article 93 est assujéti à deux garanties constitutionnelles: confessionnelle, depuis 1867, et, depuis 1982, linguistique.

Dans l'arrêt *Greater Hull School Board*⁷⁰, la Cour suprême invalida les articles 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 et 500 d'une loi québécoise sur la fiscalité municipale (Loi 57) au motif qu'ils "omettent de décréter que les subventions doivent être distribuées sur une base proportionnelle et parce qu'en cas de référendum la volonté d'une commission scolaire peut être assujéti à la volonté d'électeurs autres que ses administrés ..."71.

La Cour suprême, dans cet arrêt, n'écarte pas, bien au contraire, l'arrêt *Hirsch*⁷² qui demeure capital parce qu'il a bien campé la portée de l'article 93. Ce dernier arrêt sert en quelque sorte de point d'appui au premier. La Cour avait établi que:

En 1867, le droit des protestants et des catholiques romains de diriger et de contrôler leurs propres écoles confessionnelles était reconnu par la loi. En matière de financement, la loi conférait, entre autres, aux commissaires et aux syndics d'écoles le droit de recevoir des subventions sur une base proportionnelle et le droit de prélever des taxes auprès de leurs administrés dans les limites de "leurs municipalités respectives"⁷³.

Les législatures provinciales doivent respecter dans leur législation scolaire les droits confessionnels que les groupes catholiques et protestants détenaient en 1867. Il ressort cependant de l'arrêt *Hirsch* qu'elles peuvent aussi établir un secteur neutre, un secteur juïque, musulman ou autre.

officiel, 1971. Voir P. Carignan, "De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec", (1984) 18 R.J.T. 1-103.

⁶⁹ *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. MacKell*, [1917] A.C. 62.

⁷⁰ *Greater Hull School Board et Lavigne c. P.G. du Québec*, [1981] C.S. 337; [1983] C.A. 370, [1984] 2 R.C.S. 575; 56 N.R. 93. *Au sujet du contrôle des groupes catholiques et protestants sur leurs écoles, on lira avec profit la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Caldwell c. Stuart*, [1984] 2 R.C.S. 603.

⁷¹ *P.G. (Qué.) c. Greater Hull School Board*, [1984] 2 R.C.S. 575, p. 598.

⁷² *Hirsch c. P.B.S.C.M.*, [1928] A.C. 200.

⁷³ *Supra*, note 11, p. 577.

Depuis 1982, l'éducation religieuse continue d'être protégée par un article spécial de la Charte canadienne des droits et libertés, soit l'article 29. Les garanties confessionnelles de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 demeurent intactes; sur ce plan, la Charte ne modifie rien.

Dans le Renvoi sur la Loi 30 de l'Ontario⁷⁴, qui porte sur le financement des écoles catholiques en Ontario au niveau secondaire, la Cour suprême a conclu que la Loi 30 est valide, en vertu de la disposition liminaire de l'article 93 et du paragraphe 93(3) de la Loi constitutionnelle de 1867. Le grand compromis politique de 1867 prévoyait que les droits et privilèges religieux déjà accordés en 1867 continueraient et que des législatures pourraient en établir d'autres au gré des circonstances.

Les protections accordées par le paragraphe 93(1) et le paragraphe 93(3) ne sont pas les mêmes, puisque les lois adoptées en vertu de ce dernier paragraphe peuvent être modifiées ou abrogées. Par contre, on ne peut toucher aux droits conférés par le paragraphe 93(1). Les droits sous le paragraphe 93(1) sont à l'abri de la Charte, dit la Cour, même sans l'article 29 de la Charte. Ceux qui sont conférés en vertu du paragraphe 93(3) sont à l'abri de la Charte à cause du pouvoir absolu des provinces d'adopter ces lois. "Le compromis fédéral se trouve dans l'ensemble de l'article 93 et non dans ses éléments constitutifs pris individuellement"⁷⁵.

Pour les juges Estey et Beetz, la législature provinciale peut légiférer en matière d'éducation sous deux réserves: aucune loi ne peut violer les garanties constitutionnelles minimales énoncées au paragraphe 93(1) et l'exercice de la compétence provinciale peut se heurter à une intervention fédérale en vertu du paragraphe 93(4).

Dans l'affaire *Commission des écoles protestantes du Grand Montréal*⁷⁶, la Cour suprême prononça la validité de deux règlements du ministre de l'Éducation du Québec ayant pour effet d'établir un programme d'études uniforme pour toutes les matières non confessionnelles dans toutes les écoles du Québec.

Selon la Cour, le paragraphe 93(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 protège non seulement les aspects confessionnels des écoles confessionnelles mais aussi les aspects non confessionnels qui sont nécessaires pour rendre efficaces les garanties confessionnelles. Le droit constitutionnel reconnu à certaines classes de personnes d'avoir des écoles confessionnelles, financées par l'État selon une norme légale fixe, ne doit pas être interprété comme un droit ou une liberté de la personne garantis par l'article 29 de la Charte, mais plutôt par l'article 93. La Cour déclare que les règlements en question n'ont pas pour effet de fixer le contenu de l'enseignement moral et religieux dans les écoles protestantes. Le pouvoir de régler le cours d'études dans les écoles confessionnelles qu'avaient en 1867 les commissaires et les syndics d'écoles, n'est constitutionnalisé que dans la mesure où ce pouvoir de réglementation limité est nécessaire pour rendre efficaces les garanties confessionnelles. Est rejeté l'argument subsidiaire à l'effet que le paragraphe 93(2) ne donne pas de valeur constitutionnelle à des droits et à des privilèges conférés par la loi qui existaient en Ontario et au Québec en 1867.

⁷⁴ *Re An Act to Amend the Education Act (Projet de loi 30)*, [1987] 1 R.C.S. 1148.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 1198.

⁷⁶ *Commission des écoles protestantes du Grand Montréal c. P.G. Québec*, [1989] 1 R.C.S. 377.

Le juge en chef Dickson et le juge Wilson déclarent que, même si le paragraphe 93(2) avait pour objet d'augmenter la protection constitutionnelle des écoles dissidentes du Québec afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les écoles séparées de l'Ontario, le législateur québécois aurait encore compétence pour réglementer les pouvoirs des commissaires d'écoles dissidentes sur le programme d'études, pourvu que cette réglementation ne préjudicie pas au caractère confessionnel de ces écoles.

Enfin, le juge Beetz, au nom de la majorité, estime que l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne confère pas de droit ou de liberté, comme ceux prévus dans la Charte canadienne, mais qu'il octroie plutôt des privilèges et, qu'en ce sens, il doit être considéré comme une exception:

"Quoiqu'elle puisse avoir des racines dans les notions de tolérance et de diversité, l'exception énoncée à l'art. 93 ne constitue pas une affirmation générale de la liberté de religion ou de la liberté de conscience. Le droit constitutionnel reconnu à certaines classes de personnes, dans une province, d'avoir des écoles confessionnelles financées par l'État, selon une norme légale fixe, ne doit pas être interprété comme un droit ou une liberté de la personne garantis par la Charte ou, pour reprendre l'expression du professeur Peter Hogg, comme [TRADUCTION] 'une petite déclaration des droits pour la protection des minorités religieuses'.⁷⁷"

IV-Les droits linguistiques

L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982 est venu ajouter une garantie constitutionnelle sur le plan linguistique en matière d'éducation⁷⁸.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 401.

⁷⁸ *Cet article se lit ainsi:*

23(1) *Les citoyens canadiens:*

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(2) *Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.*

(3) *Le droit 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:*

L'article 23 s'inscrit profondément dans l'histoire du Canada; il vient remédier à des régimes scolaires jugés déficients par le constituant de 1981. La lacune est comblée par une mesure remédiatrice uniforme pour les dix provinces.

La fédération canadienne diffère de la fédération belge et de la fédération suisse en matière de protection des droits linguistiques. Au Canada, on a adopté le principe de la personnalité plutôt que celui de la territorialité.

Nous avons une loi fédérale sur les deux langues officielles, le français et l'anglais; cette loi s'applique dans tout le Canada, au niveau fédéral. Dans les écoles, la langue française et la langue anglaise, parlées par les minorités, sont protégées par la Constitution. Là où le nombre le justifie, les minorités peuvent exercer un droit de gestion sur leurs établissements scolaires.

Dans l'affaire de la Charte de la langue française de 1984⁷⁹, la Cour suprême, dans un jugement unanime, déclare que les articles 72 et 73 de la Charte de la langue française (Loi 101) adoptée par le Québec sont incompatibles avec l'article 23 de la Charte canadienne et sont, dans la mesure de cette incompatibilité, rendus inopérants par l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982. La Cour ajoute que les restrictions apportées par l'article 73 ne sont pas des restrictions légitimes au sens de l'article 1 de la Charte.

L'article 73 de la Charte de la langue française est clair, précis et spécifique. Il déroge nettement à l'article 23 de la Charte canadienne et a pour effet de le modifier. Voilà son véritable effet. La clause limitative de l'article 1 de la Charte ne peut équivaloir à une dérogation (ainsi que le prévoit l'article 33 de la Charte pour certains secteurs) non plus qu'à un amendement à la Charte dont le mécanisme est prévu aux articles 38 et suivants de la Loi constitutionnelle de 1982.

La Cour suprême remarque que l'article 23 de la Charte garantit des droits à des catégories de personnes; la classification est spécifique. Une législature provinciale ne peut refaire ou remodeler ces catégories. Elle est liée par la Charte et ne peut s'en dégager.

Pour la Cour suprême, l'article 23 est si précis, le droit garanti est si spécifique et les catégories si bien décrites que la restriction enchâssée à l'article 73 ne peut être considérée que comme une dérogation pure et simple ou une modification directe de l'article 23. Il n'y a plus de place vraiment pour faire jouer l'article 1.

Le tribunal suprême fait remarquer que l'article 23 est bien concret, qu'il n'énonce pas de grands principes abstraits comme ceux que l'on voit dans les autres chartes:

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

⁷⁹ *Q.A.P.S.B. c. P.G. Québec*, [1984] 2 R.C.S. 66.

L'article 23 de la Charte canadienne constitue, dans sa spécificité, un ensemble unique de dispositions constitutionnelles, tout à fait particulier au Canada⁸⁰.

La Cour suprême confirme dans l'arrêt Mahé⁸¹ son jugement sur la Loi 101⁸². Elle réitère que l'article 23 de la Charte a un caractère remédiateur et que c'est dans cet esprit qu'on doit l'interpréter d'une façon large et libérale⁸³.

Le principe directeur, et majeur, qui se dégage de l'arrêt Mahé⁸⁴, est que la Cour suprême reconnaît à la minorité linguistique de langue officielle un droit de gestion et de contrôle sur la langue d'instruction, le contenu des programmes d'enseignement et les établissements de la minorité. Le degré de gestion et de contrôle pourra varier en fonction du nombre d'élèves effectivement inscrits. La gestion et le contrôle seront absolus lorsque le "nombre le justifie"; ils seront relatifs, i.e. qu'il n'y aurait pas nécessairement de conseil scolaire homogène ou d'établissement scolaire homogène, si le nombre d'élèves inscrits est trop minime.

Le juge en chef Dickson, au nom de la Cour, définit ainsi le seuil minimal de l'article 23 de la Charte:

"L'article 23 requiert au minimum que "l'instruction" se fasse dans la langue de la minorité: si les élèves sont trop peu nombreux pour justifier un programme pouvant être qualifié "d'instruction dans la langue de la minorité", l'art. 23 n'exige pas la création d'un programme de ce genre"⁸⁵.

Le niveau supérieur est le suivant:

"... l'ensemble de l'expression "établissements d'enseignement de la minorité linguistique" fixe un niveau supérieur de gestion et de contrôle"⁸⁶.

Chaque cas est, nécessairement, un cas d'espèce, car la Cour suprême n'identifie pas un nombre fixe ou un chiffre magique pour rencontrer le critère "là où le nombre le justifie". Elle énonce cependant deux facteurs à considérer: (1) déterminer les services appropriés en rapport avec le nombre d'élèves visés; et (2) le coût des services qui sont envisagés. La Cour suprême précise à cet égard que:

"Le point le plus important à souligner est peut-être que la création de conseils scolaires complètement séparés n'est pas nécessairement le meilleur moyen

⁸⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁸¹ *Mahé c. Alberta (P.G.)*, [1990] 1 R.C.S. 342.

⁸² *Q.A.P.S.B. c. Québec (P.G.)*, *supra*, note 19.

⁸³ *Supra*, note 21.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 367.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 370.

d'atteindre l'objectif de l'art. 23. Ce qui est essentiel toutefois pour sa réalisation, c'est que le groupe linguistique ait un contrôle sur les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture. On peut obtenir ce degré de contrôle, dans une large mesure, en garantissant la représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire mixte et en accordant à ses représentants un contrôle exclusif sur tous les aspects de l'éducation de la minorité qui concernent les questions d'ordre linguistique et culturel⁸⁷.

L'article 23 de la Charte constitue donc un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité, dont l'objet, affirme la Cour suprême:

"... est de préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada"⁸⁸.

La Cour suprême, dans l'arrêt Mahé⁸⁹, traite aussi des droits à l'égalité et des droits confessionnels. Ni les articles 15 (égalité) et 27 (multiculturalisme) de la Charte canadienne non plus que l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 ne sont incompatibles avec l'article 23 de la Charte, selon la Cour.

V-Les droits des peuples autochtones

Les peuples autochtones avaient peu de protection en 1867. Par la Constitution de 1867, le Parlement central obtenait la pleine compétence législative sur les "Indiens et les terres réservés aux Indiens". La protection des autochtones venait de la Proclamation Royale de 1763 et des traités conclus avec la Couronne britannique. Cette dernière protection cependant était toute relative. En effet, si les provinces dans leurs lois d'application générale ne pouvaient toucher à ces traités, le Parlement fédéral, par contre, pouvait en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867⁹⁰, aller à l'encontre de ces traités. Ainsi en jugèrent les tribunaux.

Le Parlement a défini le mot "Indiens" dans la Loi sur les Indiens⁹¹. En 1939, la Cour suprême déclara que les Esquimaux entraient dans le champ de compétence du Parlement fédéral.

La Loi constitutionnelle de 1982 se réfère au mot "Métis". C'est une première dans la Constitution canadienne.

Si les droits des peuples autochtones sont autrement mieux protégés de nos jours qu'en 1867, ils ne sont pas encore identifiés de façon satisfaisante. Le pays tout entier a pris conscience de ce fait. Les peuples autochtones, qui sont la première majorité à devenir une minorité en ce pays, disposent aux articles 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 d'un mécanisme constitutionnel pour faire définir et protéger leurs droits.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 375-376.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 371.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *In Re Indians*, [1939] S.C.R. 104.

⁹¹ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-6.

Les premiers amendements constitutionnels à être apportés en terre canadienne depuis le rapatriement en 1982 de la Constitution l'ont été en juin 1984 et portent sur les droits des autochtones⁹².

L'article 25 de la Charte stipule que cette dernière ne porte pas atteinte aux droits et libertés des peuples autochtones du Canada. Les autochtones ont un statut particulier.

La Cour suprême, dans l'arrêt Sparrow⁹³, a élaboré le test de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il s'agit d'un arrêt d'une extrême importance. L'arrêt Sparrow est à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ce que l'arrêt Oakes est à l'article 1 de la Charte.

Le juge en chef Dickson et le juge La Forest rédigent le jugement au nom d'une Cour unanime (6-0), et fixent le cadre interprétatif du paragraphe 35(1).

La Cour est d'avis que l'exercice d'un droit prévu au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 peut être limité.

Dans son test de la justification, la Cour écarte deux principes, la notion "d'intérêt public" et la présomption de validité. Elle écrit, au sujet de ces deux principes:

"Nous considérons que la justification fondée sur "l'intérêt public" est si vague qu'elle ne fournit aucune ligne directrice utile et si générale qu'elle est inutilisable comme critère applicable pour déterminer si une restriction imposée à des droits constitutionnels est justifiée."⁹⁴

Bien que la "présomption" de validité soit maintenant désuète étant donné le statut constitutionnel des droits ancestraux en cause, il est évident que l'importance des objectifs de conservation est reconnue depuis longtemps en matière de législation et d'action gouvernementales⁹⁵.

Enfin, lorsqu'il est question de pêche à des fins de subsistance et de mesures de conservation, on doit accorder une priorité absolue au droit des autochtones de pêcher. La Cour suprême s'explique ainsi:

"Le droit constitutionnel énoncé au par. 35(1) exige que Sa Majesté assure que Ses règlements respectent cette attribution de priorité. Cette exigence ne vise pas à miner la capacité et la responsabilité du Parlement de créer et d'administrer des plans globaux de conservation et de gestion concernant la pêche au saumon. L'objectif est plutôt de garantir que ces plans réservent aux

⁹² *Notamment sur l'égalité entre hommes et femmes chez les peuples autochtones.*

⁹³ [1990] 1 R.C.S. 1075.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 1113.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 1114.

peuples autochtones un traitement qui assure que leurs droits sont pris au sérieux.⁹⁶

Rappelons qu'en vertu d'un amendement constitutionnel en vigueur depuis juin 1984, les hommes et les femmes chez les peuples autochtones ont l'égalité⁹⁷.

Une commission royale, sous la présidence du juge René Dussault et du Dr. George Erasmus, a été créée par les autorités fédérales pour étudier la question autochtone et faire rapport. L'une des questions à l'étude est le gouvernement autochtone autonome. Ce rapport sera déposé bientôt.

Conclusion

La protection constitutionnelle des minorités existait en 1867. La Loi constitutionnelle de 1982 est venue parfaire cette protection notamment pour les autochtones.

Qu'en est-il de la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés? Les droits démocratiques, les libertés de circulation et d'établissement, les droits linguistiques, les droits confessionnels et les droits des autochtones et, à mon avis, l'égalité des sexes échappent à cette clause. Cependant, pour le reste, l'article 33 demeure et permet que l'on puisse écarter l'application des articles 2 (libertés fondamentales) et 7 (garanties juridiques) à 15 (droits à l'égalité) de la Charte de 1982. Nous sommes défavorables à l'usage de cette clause. La clause limitative prévue à l'article 1 de la Charte suffit à notre avis.

La Charte canadienne de 1982 ne traite pas des droits sociaux et économiques. Cependant, les chartes provinciales qui existent dans toutes les provinces et qui ont valeur quasi constitutionnelle en traitent.

Quand on traite des droits collectifs, il faut, je crois, être prudent. Ils existent pour certaines fins dans certains États. Nous en avons au Canada aux articles 91(24) et 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. Ils apparaissent justifiés.

Les chartes constitutionnelles visent d'abord et avant tout la protection du simple citoyen contre l'État devenu de plus en plus puissant. C'est certes ce que voulait le Président Thomas Jefferson aux États-Unis⁹⁸ et ce que plusieurs juges américains, à commencer par William O. Douglas, ont déclaré par la suite⁹⁹.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 1119.

⁹⁷ *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution du Canada, 21 juin 1984, Gazette du Canada, Partie II, 11 juillet 1984, volume 118, p. 2984.*

⁹⁸ *L'auteur de la Déclaration d'indépendance et troisième président des États-Unis déclarait: "Nothing then is unchangeable but the inherent and unalienable rights of man". S.K. Padover, Thomas Jefferson on Democracy, New York, The New American Library, 1939, p. 68.*

⁹⁹ *W.O. Douglas, Go East Young Man. The Early Years. The Court Years 1939-1975, The Autobiography of William O. Douglas, New York, Random House, 1980. On connaît bien l'expression célèbre du juge W.O. Douglas: "Keep the government off the backs of the people".*

Les chartes existent aussi pour protéger les minorités contre les majorités parlementaires. Les majorités sont changeantes. De plus, laissées à elles-mêmes, elles pourraient très facilement brimer les droits des minorités. Aussi convient-il de protéger ces dernières.

La Cour suprême du Canada, qui est une cour forte, indépendante, et qui chapeaute le système judiciaire canadien, a vu par son interprétation en matière constitutionnelle à protéger davantage les minorités surtout sur le plan linguistique et sur le plan des droits et libertés en général. Elle s'est penchée sur les droits des peuples autochtones. En peu d'années, elle a fait un travail qui force l'admiration.

g. Note sur l'autonomie des îles Féroé¹⁰⁰ par M. Árni OLAFSSON¹⁰¹
Conseiller pour les questions féringiennes, Copenhague

1. Notions de base sur les Iles Féroé

Isolé dans la partie nord-est de l'Océan Atlantique, situé entre la Grande Bretagne, la Norvège et l'Islande, à 1 400 km de la capitale du Danemark, Copenhague, l'archipel des Féroé totalise une superficie de 1400 km² et une population d'environ 44 000 habitants dont le tiers se trouve dans la capitale, Tórshavn.

Les Féringiens se considèrent comme une nation ou un peuple distincts, ayant leur propre langue, leur propre histoire, leurs traditions, leurs institutions, le sens de l'unité et de l'identité nationale.

Dans l'ensemble du Royaume de Danemark, les Féringiens - comme les habitants du Groenland - pourraient faire figure de minorité nationale. Pourtant, d'un point de vue politique et factuel, une telle conception est erronée. Sur leur territoire bien délimité géographiquement, les Féringiens sont une majorité écrasante. A un degré moindre, la même constatation pourrait s'appliquer au Groenland, où la population est en majorité indigène, d'origine inuite. Quant au Danemark proprement dit, on y retrouve une minorité nationale traditionnelle le long de ses frontières avec l'Allemagne.

Les Iles Féroé sont autonomes au sein du Royaume de Danemark. L'autonomie peut revêtir des formes très diverses. Nous allons donc analyser de plus près le cas des Iles Féroé.

Le fait que les Iles Féroé soient reliées constitutionnellement au lointain Danemark et non à quelque pays voisin, et qu'elles ne constituent pas un Etat indépendant, trouve son explication dans une évolution historique spécifique.

2. Contexte historique¹⁰²

¹⁰⁰ *Les opinions exprimées dans ce document sont celles de leur auteur et ne représentent pas le point de vue officiel des autorités danoises ou de celles des Iles Féroé.*

¹⁰¹ *Economiste. Conseiller pour les questions féringiennes au Ministère des affaires étrangères danois. Conseiller auprès du gouvernement féringien.*

¹⁰² *Pour un exposé en anglais de l'histoire des Iles Féroé, voir John F. West: The Emergence of a Nation, C. Hurst & Co., Londres 1972.*

Les Féringiens sont les descendants de colons venus de Norvège au temps des Vikings, il y a de cela 11 - 12 siècles; ils ont créé une société indépendante, ayant sa propre assemblée du peuple dotée de fonctions législatives et judiciaires: l'Alting, devenue plus tard le Løgting.

Au Moyen Age, les Iles Féroé ont appartenu à la Couronne de Norvège, qui à cette époque étendait son influence sur l'Atlantique Nord, englobant un certain nombre d'îles qui font aujourd'hui partie de l'Ecosse, les Iles Féroé, l'Islande et le Groenland. Au 14e siècle, le roi du Danemark devint également roi de Norvège. Le pouvoir des deux royaumes se trouva progressivement centralisé à Copenhague. Quand l'union sous une même couronne fut abolie à la suite des guerres napoléoniennes, ce qui restait du royaume de Norvège dans l'Océan Atlantique: les Iles Féroé, l'Islande et le Groenland, demeura sous l'autorité danoise.

Au milieu du 19e siècle, par suite du développement des idées démocratiques et des nationalismes danois et allemand, cet ensemble transnational de pays et de provinces sous l'autorité du monarque absolu du Danemark connut une transformation. Le Danemark proprement dit devint en 1849 un Etat démocratique, tandis qu'à la suite de deux guerres locales au milieu du 19e siècle, les provinces totalement ou partiellement germanophones furent intégrées au nouvel Empire allemand. Les frontières entre l'Allemagne et le Danemark furent fixées après la première guerre mondiale, en stricte conformité avec le principe des nationalités, mais en laissant toutefois subsister une minorité nationale de chaque côté de la frontière. Aujourd'hui, la question des nationalités le long de la frontière ne pose aucun problème, car les droits culturels des deux minorités sont garantis par un accord conclu entre le Danemark et l'Allemagne.

Lorsque le Danemark passa d'une monarchie héréditaire transnationale à une nation moderne, les trois provinces atlantiques connurent un sort différent.

Le Groenland continua d'être géré comme une colonie jusqu'à ce qu'il fût intégré au Danemark lors de la révision de la constitution danoise en 1953. Il obtint son autonomie en 1979.

L'Islande se détacha progressivement du Danemark et devint une république à part entière en 1944.

Après la promulgation de la constitution démocratique en 1849, le parlement danois étendit unilatéralement cette constitution aux Iles Féroé.

Ce fut un pas dans le sens de la démocratie qui réduisit le pouvoir des fonctionnaires nommés par le roi dans les îles Féroé. Pourtant, quand le sentiment national s'étendit du Danemark aux Féroé, les Féringiens en vinrent à penser qu'ils avaient été intégrés à l'Etat souverain d'un autre peuple. Un mouvement national se développa selon le processus habituel, commençant par rassembler des chants folkloriques, puis devenant plus politique et exigeant d'abord l'autonomie et ensuite l'indépendance.

L'ancien Løgting des Iles Féroé, aboli en 1816, fut remis en vigueur avec un rôle consultatif en 1852. Ses pouvoirs furent étendus en 1923.

Pendant la deuxième guerre mondiale, le Danemark fut occupé par l'Allemagne, les Iles Féroé par la Grande Bretagne. Les liens avec le Danemark furent rompus. Une constitution provisoire partagea les pouvoirs entre le Løgting, son comité exécutif et le préfet danois. Après la guerre, les Féringiens ne voulurent pas d'un retour au "status quo ante bellum".

Les négociations engagées après la guerre entre le Danemark et les Iles Féroé afin de définir le nouveau statut de ces dernières s'avèrent difficiles. Le sentiment nationaliste était fort des deux côtés. Les pourparlers furent laborieux, car les délégués des Féroé étaient partisans de divers degrés d'autonomie, mais ils ne souhaitaient pas une indépendance totale, alors que les autorités danoises exigeaient une solution compatible avec leur conception du Danemark en tant qu'Etat unitaire.

Le 14 septembre 1946, un ultimatum danois fut soumis à un plébiscite dans les Iles Féroé. Les habitants devaient se prononcer soit en faveur d'une autonomie limitée ou de la séparation complète d'avec le Danemark. Les électeurs pouvaient voter pour l'une ou l'autre solution. Les suffrages indiquant d'autres préférences seraient considérés comme nuls. Ce référendum a été qualifié de¹⁰³ "parfait exemple de résultats peu concluants". Le seul élément certain fut le rejet de la proposition danoise. Si l'on faisait abstraction de ceux qui avaient voté "non" à cette proposition sans voter "oui" à la séparation, on enregistrait une faible majorité en faveur de la séparation. Et une faible majorité au Løgting était disposée à la mettre en application. Le gouvernement danois intervint. Le Løgting fut dissous et de nouvelles élections eurent lieu. Le nouveau Løgting ne comportait pas de majorité en faveur de la séparation. De nouvelles négociations aboutirent à la loi d'autonomie de 1948.

3. Principes de base du système d'autonomie locale des Iles Féroé

Ce fut donc en 1946 que l'Etat danois reconnut aux habitants des Iles Féroé le droit de décider de leur propre statut constitutionnel, voire de faire sécession.

La loi d'autonomie des Iles Féroé¹⁰⁴ est l'aboutissement pragmatique d'un compromis purement politique entre deux points de vue conflictuels: d'une part, la demande d'autonomie des Féringiens, d'autre part le désir de maintenir ces îles dans le royaume de Danemark.

Dans son préambule, la loi d'autonomie fait référence à "la reconnaissance de la position spéciale des Iles Féroé au sein du Royaume d'un point de vue national, historique et géographique", et souligne que cette loi a été approuvée par le Løgting.

Cette autonomie s'applique aux "domaines spécifiques aux Féroé" pour lesquels le Løgting des Iles Féroé exerce le pouvoir législatif et dont le landsstyri, instance exécutive, assure la gestion administrative. Des annexes à la loi sur l'autonomie locale spécifient les domaines dont ces instances auront la charge, ceux qui n'y figurent pas continueront à être gérés par les autorités danoises et ne pourront être transférés aux termes de cette loi. Pourtant, en ce qui concerne ces derniers, la législation danoise n'est pas promulguée dans les Iles Féroé avant que les autorités féringiennes aient pu exprimer leur point de vue. Une autre possibilité consiste à déléguer non pas la législation concernant un domaine particulier mais seulement la gestion de celui-ci, y compris pour les domaines ne figurant pas dans les annexes.

¹⁰³ *Selon les termes de l'auteur mentionné dans la note précédente.*

¹⁰⁴ *Loi danoise N° 137 du 23 mars 1948 (Lov om Færøernes Hjemmestyre). Une traduction anglaise a été publiée dans le Yearbook on Human Rights, UN, Lake Success, New York, 1950.*

La reconnaissance de la nationalité spécifique des habitants des Iles se manifeste en particulier par l'existence d'un drapeau féringien (qui avait déjà obtenu une reconnaissance internationale des Alliés en 1940) et celle d'un passeport féringien, mentionnant que le détenteur est de nationalité féroïenne et citoyen danois. La langue de l'archipel est reconnue comme la langue principale, mais le danois peut être utilisé dans toutes les affaires publiques et doit faire l'objet d'un enseignement consciencieux.

Le désir de conserver les Iles Féroé au sein du Royaume de Danemark se manifeste en particulier par le fait que les habitants des îles continuent à élire deux délégués au parlement danois et que la liste des affaires transférables reste limitée, plusieurs domaines importants n'y figurant pas.

Les différends opposant la compétence des instances autonomes des Iles Féroé à celle des instances nationales sont déférés à un comité institué conjointement. Jusqu'à présent il n'a pas été nécessaire de créer un tel comité.

4. Autonomie locale et constitution danoise

La question de savoir si la loi d'autonomie était compatible avec la constitution danoise a donné lieu à controverse parmi les juristes danois. Le gouvernement danois est très désireux de prouver que cette autonomie est compatible avec la constitution danoise d'un Etat unitaire. Certains juristes ont affirmé que l'autonomie est fondée sur une délégation de pouvoirs qui pourraient en principe être repris par les autorités danoises. D'autres soulignent que la reconnaissance des droits des habitants des Iles est inhérente à la loi sur l'autonomie locale, qu'elle représente un contrat entre le Løgting et le corps législatif danois, et affirment que les pouvoirs transférés aux autorités autonomes ne peuvent être repris unilatéralement.

Un autre courant de pensée, représenté par le Dr. Frederik Harhoff de l'Université de Copenhague¹⁰⁵, soutient que deux cas d'autonomie (le Groenland a obtenu son autonomie en 1979) ont donné l'illusion d'un Etat unitaire et qu'aujourd'hui le Danemark est un Etat d'un genre nouveau, un "rigsfællesskab", une forme spécifique de commonwealth, ou, comme le dit le Dr Harhoff "... une communauté tripartite d'éléments distincts et autonomes, dont chacun possède ses pouvoirs propres, mais dont le Danemark constitue l'élément d'hégémonie avec une autorité supplétive¹⁰⁶".

5. Principaux aspects du système d'autonomie locale des Iles Féroé

Le système d'autonomie locale des Iles Féroé comporte un certain nombre d'éléments spécifiques, par rapport à d'autres régimes d'autonomie¹⁰⁷.

5.1. Droits des citoyens

¹⁰⁵ F. Harhoff: *Rigsfællesskabet*, Forlaget Klim, Arhus, 1993 (comporte un résumé en anglais).

¹⁰⁶ *Ouvrage cité (note 6), p. 515.*

¹⁰⁷ Pour un exposé plus détaillé, faisant une large place aux questions économiques, voir Á. Olafsson: *Relationship between Political and Economic Self-Determination, The Faroese Case (Relations entre l'autodétermination politique et économique, le cas des Iles Féroé)*, dans *Nordic Journal of International Law* 64: 465-480, 1995, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

D'un point de vue juridique, la définition d'un habitant des Iles Féroé ne comporte aucune allusion à un critère ethnique quelconque: c'est un sujet danois résidant dans les Féroé.

La loi d'autonomie des Iles Féroé interdit explicitement toute discrimination entre les citoyens des Féroé et les autres citoyens danois, mis à part le droit de vote et l'éligibilité aux institutions féringiennes, une éventualité qui ne s'est pas encore produite. C'est en ceci que la loi des Iles Féroé diffère de la loi d'autonomie du Groenland, qui n'interdit pas la discrimination en faveur des habitants du Groenland.

Du fait que les Iles Féroé ne font pas partie de l'Union Européenne, un habitant de ces îles n'est pas considéré comme un citoyen de l'Union, à moins qu'il ne s'établisse au Danemark.

5.2. Questions juridiques

Les décisions afférentes au droit civil en général ainsi qu'au code pénal sont prises par les autorités danoises, par le biais de la législation danoise ou par des lois spécifiques aux Iles Féroé. Si une nouvelle loi danoise n'est pas approuvée par les autorités féringiennes, elle n'est généralement pas promulguée, et l'ancienne loi danoise reste en vigueur. L'organisation judiciaire s'inscrit dans le système danois.

5.3. Culture et Education

La demande d'autonomie des Iles Féroé s'est accompagnée dès l'origine du désir de préserver et de promouvoir la langue féringienne, reconnue comme langue principale par la loi sur l'autonomie locale. En tant que support d'enseignement public, elle n'a été pleinement reconnue qu'en 1937. Aux termes de la loi sur l'autonomie, l'ensemble des affaires culturelles a été transféré aux Féroé au titre de questions spécifiques. L'éducation dépend en principe de la législation danoise, mais la gestion et l'établissement de règles détaillées concernant les écoles et le programme appartiennent aux autorités des Iles. Néanmoins, le programme doit tenir compte des conditions d'entrée dans les universités et autres établissements supérieurs du Danemark, car les possibilités de formation de niveau universitaire sont très limitées aux Féroé.

5.4. Impôts et questions financières

Le gouvernement des Iles a le pouvoir de prélever les impôts, y compris les droits d'importation.

Les Iles Féroé appartiennent à la zone monétaire danoise. Elles possèdent leur propres billets de banque, émis par la Banque nationale du Danemark. Elles utilisent les pièces de monnaie danoises.

5.5. Corrélation entre les instances de décision et le financement

Lorsque les autorités féringiennes se chargent d'un domaine particulier, elles prennent également à leur compte les frais que celui-ci occasionne.

Les activités des instances autonomes sont financées essentiellement par l'impôt sur le revenu, la TVA, les impôts indirects et par une allocation globale du Ministère des finances danois. Les quelques affaires locales qui restent de la compétence du gouvernement danois, telle la police (dont le personnel est féringien) sont financées par le gouvernement danois.

Comme les habitants des Iles Féroé ne paient pas d'impôts à Copenhague, les dépenses publiques danoises, y compris l'allocation globale, peuvent être considérées comme un transfert du Danemark aux Iles Féroé.

5.6. Ressources et industries

Parmi les domaines transférées aux Féroé dès 1948 figurait le secteur concernant les métiers et les industries telles l'agriculture, la pêche et l'industrie. Y figuraient également la charge de réglementer l'utilisation de la terre et de l'eau, y compris la production d'énergie hydraulique et la gestion des ressources marines dans les eaux territoriales féringiennes.

La limite des pêcheries des Iles Féroé ayant été portée à 200 milles marins, l'autonomie des îles a pris une nouvelle importance.

Pourtant, une catégorie de ressources, celle des ressources minières, figure sur la liste spéciale des domaines qui, selon la loi de 1948 ne peuvent être transférés au profit de l'autonomie qu'après des négociations avec les autorités danoises. Les attributions dans ce domaine n'ont été transférées qu'en 1992, après des négociations prolongées entre Tórshavn et Copenhague¹⁰⁸.

5.7. Affaires extérieures¹⁰⁹

Aux termes de la loi d'autonomie, les attributions des autorités féringiennes sont limitées par suite de droits et d'obligations internationaux. Les affaires concernant les relations du Royaume avec les pays étrangers sont de la compétence des instances nationales.

La loi d'autonomie garantit néanmoins aux Féringiens une certaine influence dans les affaires étrangères concernant les îles, en particulier par la présence d'un conseiller spécial pour les affaires des Iles Féroé au Ministère des affaires étrangères danois, par l'affectation d'attachés des Iles Féroé auprès des missions étrangères danoises et par la participation des Féringiens aux délégations et aux groupes de négociation danois. Les autorités féringiennes peuvent avoir pleins pouvoirs pour conduire leurs propres négociations, avec l'aide du corps diplomatique danois, si les intérêts des autres parties du Royaume ne sont pas en jeu.

Lorsqu'il s'agit d'étendre aux Iles Féroé de nouveaux traités internationaux danois, la même procédure est appliquée que pour la législation danoise, ce qui implique que tous les traités danois ne sont pas en vigueur dans les Iles Féroé.

Conformément au choix des habitants des Iles Féroé au moment où le Danemark a intégré l'Union Européenne en 1973, cette adhésion du Danemark ne s'étend pas aux Iles Féroé (ni au Groenland depuis 1986). L'industrie de la pêche et les relations commerciales avec l'UE sont

¹⁰⁸ On trouvera un exposé détaillé de la question (en anglais) dans "Report of the Faroese Hydrocarbon Planning Commission" (Rapport de la commission de planification des hydrocarbures des Iles Féroé), *Føroya Landastýri, Tórshavn, 1993, pp. 33-43.*

¹⁰⁹ Cette question est traitée plus en détail dans: *Árni Olafsson: International Status of the Faroe Islands, Nordisk Tidsskrift for International Ret (Nordic Journal of International Law) Vol.51, 1982.*

régies par des traités spéciaux entre le gouvernement danois et le gouvernement autonome des Iles Féroé d'une part et l'Union Européenne (ex-CE) d'autre part. De semblables accords bilatéraux ont été conclus avec d'autres pays.

Dans les organisations régionales compétentes en matière de gestion de la pêche internationale, où le Danemark est représenté par l'UE, celui-ci jouit d'une représentation spéciale au titre des Iles Féroé et du Groenland, la présidence danoise étant généralement assurée par des représentants des deux gouvernements autonomes.

Selon les termes de la Déclaration 25 du Traité de Maastricht, la coopération en matière de politique étrangère entre les gouvernements membres de l'Union Européenne n'empêche pas les Danois d'agir unilatéralement lorsque une telle prise de position s'avère nécessaire afin de protéger les intérêts internationaux des Iles Féroé (et du Groenland).

6. Conclusion

Le modèle d'autonomie des Iles Féroé au sein du Royaume de Danemark ressemble par certains côtés à la plupart des cas d'autonomie, en matière d'autonomie culturelle, y compris les droits afférents à la langue, et d'autonomie administrative des institutions locales, par exemple. D'autres caractères sont spécifiques aux Iles Féroé et résultent en particulier de leur passé historique, de leur faible superficie et de leur éloignement des autres régions du Royaume de Danemark, dont elles sont séparées par de vastes étendues maritimes. Certains aspects, concernant les questions économiques en particulier, peuvent être spécifiques de la période à laquelle la formule a pris effet ou refléter les événements historiques immédiatement antérieurs. D'autres particularités se comprendront mieux dans le contexte du modèle démocratique nordique, avec sa préférence déclarée pour un gouvernement décentralisé, le respect de la diversité culturelle et une redistribution du revenu en faveur des régions périphériques. D'autres aspects, le fait qu'il ne soit pas nécessaire de recourir au comité spécial pour traiter des différends juridiques concernant le champ d'application de l'autonomie par exemple, relèvent du pragmatisme dont se prévalent les Danois. Dans l'ensemble, il existe tant de facteurs spécifiques aux Iles Féroé que le modèle d'autonomie féringien ne pourrait vraisemblablement pas être imité ailleurs, mais certaines de ses caractéristiques pourraient inspirer d'autres régimes d'autonomie, lorsque celle-ci s'impose pour résoudre des problèmes de nationalité ou de régionalisme.

Deuxième séance de travail - La situation dans certains pays d'Europe centrale et orientale -Présidée par M. Ergun ÖZBUDUN

- a. La Fédération de Russie et l'autonomie: notions préliminaires
par M. Nicolai VITROUK
- b. L'autonomie territoriale en Ukraine - Le cas de la Crimée
par M. Serhiy HOLOVATY
- c. Droits et autonomie des minorités nationales en Slovénie
par M. Anton BEBLER

- d. La situation en Moldova
par M. Alexei BARBANEAGRA
- e. Les implications à caractère ethnique et national du
partage territorial de la Bosnie et Herzégovine
par M. Joseph MARKO
- f. L'autonomie des minorités au niveau local et
national en Hongrie
par M. Janos BÁTHORY
- g. Autonomie, droits de l'homme et protection des
minorités en Europe centrale et de l'est
par M. Fernand DE VARENNES

a. La Fédération de Russie et l'autonomie: Notions Préliminaires par M. Nikolaï VITROUK
Juge à la Cour Constitutionnelle, Moscou
La Fédération de Russie est un État fédéral ayant une population multinationale.

La Fédération de Russie est composée de républiques, de territoires, de régions, de villes d'importance fédérale, d'une région autonome et de districts autonomes, sujets égaux en droits de la Fédération de Russie (premier paragraphe de l'article 5 de la Constitution de la Fédération de Russie). Tous les sujets de la Fédération de Russie peuvent être considérés comme des formations autonomes, car ils sont des collectivités territoriales autoadministrées possédant une autonomie dans le cadre de la Constitution et de la loi. En l'occurrence, il s'agit d'une autonomie étatique régionale. A cause des particularités historiques de la formation de la structure étatique de la Russie, l'autonomie étatique régionale est représentée par ses trois types:

- a. les formations nationales étatiques sous forme de républiques (États) (au nombre de 21). Les républiques ont généralement le nom de la nation titulaire, reflètent l'originalité de la composition, de la vie et de la culture nationales des peuples résidant sur leur territoire. Le statut de la république est déterminé par la Constitution de la Fédération de Russie et la constitution de la république (paragraphe 1 de l'article 66 de la Constitution de la Fédération de Russie). La république (État) a sa constitution et sa législation (paragraphe 2 de l'article 5 de la Constitution de la Fédération de Russie);
- b. les formations: territoriales étatiques sous forme de territoires et de régions (au nombre de 6 et 49) et de villes d'importance fédérale (il y en a deux: Moscou¹¹⁰ et Saint-Petersbourg) dont la population est essentiellement russe;
- c. les formations nationales territoriales étatiques sous forme de région autonome (il y en a une) et de districts autonomes (il y en a 10). Toutes ces formations, sauf une (le district autonome de Tchoukotka) font partie d'un territoire ou d'une région¹¹¹ et sont orientées vers le maintien et le développement de l'originalité des groupes nationaux peuplant leurs territoires.

¹¹⁰ *La ville de Moscou est la capitale de la Fédération de Russie, dont le statut est établi par la loi fédérale (paragraphe 2 de l'article 70 de la Constitution de la Fédération de Russie).*

¹¹¹ *Deux districts autonomes font partie de territoires et sept - de six régions.*

Le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome, est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et le statut adopté par l'organe législatif (représentatif) du sujet concerné de la Fédération de Russie. Le territoire, la région, la ville d'importance fédérale, la région autonome, le district autonome possèdent leur statut et leur législation (paragraphe 2 de l'article 5 de la Constitution de la Fédération de Russie).

La loi fédérale sur la région autonome ou le district autonome peut être adoptée sur proposition des organes législatifs et exécutifs de la région autonome ou du district autonome (paragraphe 3 de l'article 66 de la Constitution de la Fédération de Russie). Les relations des districts autonomes faisant partie d'un territoire ou d'une région peuvent être réglementées par la loi fédérale et par l'accord entre les organes du pouvoir d'État du district autonome et, respectivement, les organes du pouvoir d'État du territoire ou de la région (paragraphe 4 de l'article 66). Actuellement, de telles lois fédérales ne sont pas édictées, et les accords entre les organes du pouvoir d'État du district autonome et les organes du pouvoir d'État du territoire ou de la région dont le district autonome fait partie ont été conclus dans une série de cas¹¹², mais ils sont pour l'essentiel au stade de l'élaboration.

Conformément au paragraphe 5 de l'article 66 de la Constitution de la Fédération de Russie, le statut du sujet de la Fédération de Russie peut être modifié par l'accord mutuel de la Fédération de Russie et du sujet de la Fédération de Russie conformément à la loi constitutionnelle fédérale.

Dans le cadre de l'autonomie étatique régionale (et de ses variantes) il existe dans la Fédération de Russie une autonomie locale, soit une autonomie sous forme d'autoadministration locale.

L'autonomie locale existe sous la forme de deux variantes:

- a. comme une autonomie locale territoriale du type de l'autoadministration locale dans les agglomérations urbaines, rurales et autres et
- b. comme une autonomie locale nationale territoriale du type de l'autoadministration locale dans les limites des territoires de résidence de la population possédant une composition nationale particulière (une région nationale et les autres collectivités nationales territoriales), compte tenu des traditions historiques et des autres traditions locales¹¹³.

¹¹² Voir par exemple: le traité sur les bases des relations entre le territoire de Krasnoïarsk et le district autonome des Taïmyr (Dolgano-Nenets); il a été ratifié par le Soviet des députés du peuple et l'administration du territoire de Krasnoïarsk en 1993; l'accord sur la délimitation des attributions entre les organes régionaux du pouvoir représentatif et exécutif et les organes de district de Khanty-Mansi et de Iamalo-Nenets du pouvoir représentatif et exécutif dans le domaine des rapports économiques. Ce dernier a été approuvé par la décision du Soviet régional des députés du peuple de Tioumen du 11 juin 1993 (Le statut des peuples peu nombreux de la Russie. Actes et documents juridiques. Auteur: V.A. Kriajkov. Moscou, Edition "Littérature juridique", 1994, pp. 289-296).

¹¹³ Actuellement, il existe en Russie quatre régions nationales (dans les républiques de Bouriatie et de Carélie et deux régions d'expression allemande - dans le territoire d'Altaï et dans la région d'Omsk).

L'autoadministration locale est considérée dans la Fédération de Russie comme un des fondements de l'ordre constitutionnel. Selon l'article 12 de la Constitution de Fédération de Russie, l'autoadministration locale est autonome dans les limites de ses compétences, et les organes de l'autoadministration locale ne font pas partie du système des organes du pouvoir d'État. La Constitution de la Fédération de Russie stipule que la structure des organes de l'autoadministration locale est fixée par la population d'une façon autonome (paragraphe 1 de l'article 131). Les organes de l'autoadministration locale administrent la propriété municipale, élaborent, approuvent et exécutent le budget local, établissent les impôts et taxes locaux, assurent le maintien de l'ordre public et règlent les autres questions d'importance locale de façon autonome (paragraphe 1 de l'article 132 de la Constitution de la Fédération de Russie). L'article 133 de la Constitution prévoit l'interdiction de limiter les droits de l'autoadministration locale fixés par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

Le statut de l'autonomie locale sous forme de l'autoadministration locale est réglementé en détail, en plus des articles 12 et 130-133 de la Constitution de la Fédération de Russie, par la loi fédérale du 28 août 1995 "sur les principes généraux de l'organisation de l'autoadministration locale dans la Fédération de Russie"¹¹⁴, qui détermine les domaines de compétence de l'autoadministration locale, caractérise les fondements territorial, d'organisation, financier et économique de l'autoadministration locale, montre ses garanties, consacre les attributions des organes du pouvoir d'État à l'égard de l'autoadministration locale. L'autoadministration locale est dotée du droit d'adopter le statut de la formation municipale (article 6 de ladite loi fédérale). Les décisions de l'autoadministration locale ont la force exécutoire et peuvent être reconnues nulles seulement par un jugement d'un tribunal (article 44 de la même loi). On envisage de procéder, sur la base de cette loi, à une réglementation normative indépendante de l'autoadministration locale par les sujets de la Fédération de Russie.

La loi fédérale "sur les principes généraux de l'autoadministration locale dans la Fédération de Russie" prévoit la possibilité de la création de l'autonomie locale nationale et territoriale comme une organisation particulière de l'autoadministration locale conditionnée par une résidence compacte sur le territoire de la formation municipale des groupes et communautés nationaux, des peuples autochtones (aborigènes) et des Cosaques, compte tenu des traditions historiques et des autres traditions locales (alinéa 13 de l'article 5, alinéa 14 de l'article 8)¹¹⁵. Or, une telle formation municipale de caractère national est dotée en supplément des droits d'établir une série d'avantages en faveur de la population autochtone, notamment ceux qui concernent l'usage des langues nationales, la dénomination des localités, le développement de la coopération économique extérieure et des rapports de jumelage, etc.

Les fondements et la procédure de création de diverses formes de l'autonomie locale nationale et territoriale sont actuellement réglés par des lois dans certains sujets de la Fédération de Russie¹¹⁶. Il serait opportun d'adopter sur cette question en premier lieu une loi fédérale.

¹¹⁴ *Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1995, n° 35, art. 3506.*

¹¹⁵ *Voir aussi l'article 7 du projet de loi fédérale sur "les fondements du statut juridique des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de la Russie", adopté par la Douma d'État en première lecture le 19 mai 1995.*

¹¹⁶ *Voir, par exemple, la loi de la République de Carélie du 22 novembre 1991 "sur le statut juridique de la région nationale, des Soviets nationaux de bourg et ruraux dans la République*

La diversité des formes de l'autonomie étatique (régionale) et locale contribue très largement à garantir et à protéger les droits des peuples et des nations, des minorités nationales, des ethnies, les droits et libertés de l'homme et du citoyen, leur égalité devant la loi et le tribunal, l'égalité en droits de tous les citoyens quelles que soient leur race et nationalité, leur langue, leurs rapports avec la religion, leurs opinions et les autres circonstances.

La notion de minorités nationales, leur variété

La Constitution et les lois de la Fédération de Russie admettent une grande variété dans la terminologie (qui n'est pas toujours justifiée) désignant les minorités nationales et leurs diverses formes ("groupes ethniques", "communautés ethniques", "peuples peu nombreux", "peuples autochtones/aborigènes/peu nombreux" etc.).

On sait que la notion de minorités nationales est sujette à discussions en ce qui concerne son contenu¹¹⁷. L'article 1 de la Convention de la Communauté des États Indépendants sur la garantie des droits des personnes appartenant aux minorités nationales¹¹⁸ stipule que "l'on entend par les personnes appartenant aux minorités nationales les personnes résidant en permanence sur le territoire de l'une des Parties Contractantes et possédant sa citoyenneté, qui, par leur origine ethnique, leur langue, leur culture ou leurs traditions diffèrent de la population principale de cette Partie Contractante".

Le projet de loi fédérale "sur l'autonomie nationale culturelle", adopté par la Douma d'État en première lecture le 22 novembre 1995, à son article 1er alinéa 2, propose d'entendre par minorités nationales "les communautés de citoyens de la Fédération de Russie qui ont conscience de leur appartenance aux peuples (nationalités ayant des formations étatiques hors de la Fédération de Russie ou n'ayant pas de telles formations mais dont la plus grande partie réside hors de la Fédération de Russie".

En outre, selon l'alinéa 3 du même article, "vu les particularités historiques établies de la structure étatique de la Russie et le caractère spécifique de l'établissement de ses peuples, peuvent se considérer comme minorités nationales:

de Carélie" (Vedomosti du Soviet Suprême de la République de Carélie, 1992, n ° 2, art. 256); la loi de la RSS de Bouriatie du 24 octobre 1991 "sur le statut juridique des Soviets évenques ruraux (de bourg) des députés du peuple sur le territoire de la RSS de Bouriatie" (Vedomosti du Soviet Suprême de la République de Bouriatie, 1992, n ° 3, pp. 65-70.

¹¹⁷ *Mikhaliouva N.A. Certains aspects du statut constitutionnel des minorités nationales en Russie. Problèmes actuels de la législation constitutionnelle. Moscou, 1992, pp. 67-68. Voir, sur ce sujet, Chélov-Kovédiaïev F.V. Le chemin d'Eden. Précis de l'expérience de la protection des droits des minorités nationales, Moscou, Ed. "Polis", 1995, pp. 17-22. Touzmoukhamedov B.R. Le statut des minorités en droit international et la citoyenneté. Problèmes actuels de la citoyenneté. Documents de la conférence internationale scientifique et pratique sur les problèmes de la citoyenneté, 23-24 février 1995, Moscou, pp. 142-143.*

¹¹⁸ *Communauté. Bulletin d'information du Conseil des chefs d'État et du Conseil des chefs de gouvernements de la CEI, 1995, n ° 3 (16), pp. 74-80.*

- les communautés de citoyens conscients de leur appartenance aux peuples (nationalités ayant sur le territoire de la Fédération de Russie une république correspondante, une région autonome ou un district autonome, mais résidant hors de la Fédération de Russie;
- les autres communautés ethniques de citoyens de la Fédération de Russie résidant en minorité numérique au milieu d'une autre nationalité sur le territoire de la Fédération de Russie".

En cas de classification des citoyens dans une minorité nationale, selon le projet de loi, leur autoidentification ethnique volontaire personnelle aura une importance déterminante (alinéa 4 de l'article 10)¹¹⁹.

La Constitution et la législation de la Fédération de Russie distinguent les groupes autonomes des minorités nationales par l'effet des actes correspondants du droit international et du caractère spécifique de l'histoire de la Russie (les peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux, les groupes nationaux (ethniques) réprimés dans le passé etc...). Dans l'ancienne URSS et dans l'actuelle Russie, il existe des actes normatifs consacrés à des types concrets de minorités nationales (aux Cosaques, Tsiganes, Kurdes etc.).

La réglementation normative des droits des minorités nationales

La réglementation normative des droits des minorités nationales dans la Fédération de Russie est exercée à trois niveaux:

- a. au niveau fédéral (dans la Constitution de la Fédération de Russie, dans les lois fédérales et les actes réglementaires - les décrets du Président de la Fédération de Russie, les arrêtés du Gouvernement de la Fédération de Russie, les actes normatifs des ministères et départements fédéraux);
- b. au niveau des sujets de la Fédération de Russie (dans les Constitutions des républiques, les Statuts des territoires, régions et autres sujets de la Fédération, dans les lois des sujets de la Fédération de Russie, dans les actes réglementaires édictés par les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie);
- c. au niveau de l'autoadministration locale (dans les actes normatifs de l'autoadministration locale et des fonctionnaires de l'autoadministration locale).

¹¹⁹ *Cependant, cette règle générale peut avoir une exception. Ainsi, il convient de reconnaître que l'autoidentification ethnique libre doit être reconnue par les organes compétents, par exemple, en cas de jouissance d'avantages par les personnes constituant les peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux comme cela est admis dans certains pays étrangers (en Norvège ou en Finlande). Cette question demande une réglementation juridique supplémentaire dans la Fédération de Russie. (Voir, sur cette question: Vassilieva T.A. Le statut juridique des minorités ethniques dans les pays de l'Europe Occidentale. "L'Etat et le Droit", 1992, n ° 8, p. 140. Kriajkov V.A. Les problèmes juridiques du statut des peuples autochtones peu nombreux de la Russie, "L'État et le Droit", n ° 6, pp. 4-5).*

La Constitution de la Fédération de Russie établit que "la réglementation et la protection des droits des minorités nationales" relèvent de la compétence de la Fédération de Russie (alinéa "c" de l'article 71) et que "la protection des droits des minorités nationales" et "la protection du milieu d'habitation habituel et du mode de vie traditionnel des communautés ethniques peu nombreuses" relèvent de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses sujets (alinéas "b" et "l" du premier paragraphe de l'article 72). Un certain manque de netteté dans la délimitation des domaines de la compétence de la Fédération de Russie et de ses sujets, ainsi que l'existence de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses sujets en matière de protection des minorités nationales, fait naître le problème du "bruit d'information", c'est-à-dire du double emploi du contenu des actes normatifs sur les minorités nationales.

Actuellement, la Russie a devant elle la tâche brûlante de la création d'un système harmonieux d'actes normatifs consacrés aux minorités nationales, compte tenu du caractère fédéral de l'État de Russie et des particularités de l'objet de la réglementation. Il semble que le système de la législation sur les minorités nationales devrait comprendre en premier lieu la loi fédérale sur les droits des minorités nationales, complétée par la loi fédérale sur l'autonomie nationale et culturelle et par la loi fédérale sur les droits des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux. Ces lois fondamentales doivent constituer la base de la réglementation juridique courante des droits des minorités nationales à divers niveaux.

Certes, à l'abondance des lois n'est pas toujours liée une haute qualité de leur contenu. De nombreuses dispositions des lois, consacrées aux droits des minorités nationales, sont déclaratives et n'ont pas de mécanismes juridiques efficaces de mise en oeuvre.

Les droits des minorités nationales

Les personnes appartenant aux minorités nationales, selon le paragraphe 2 de l'article 6 de la Constitution de la Fédération de Russie, comme chaque citoyen de la Fédération de Russie, possèdent sur son territoire tous les droits et libertés et sont tenues par des obligations égales prévues par la Constitution de la Fédération de Russie.

Le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi et les tribunaux, la garantie constitutionnelle par l'État des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, de l'origine, de la situation patrimoniale et professionnelle, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion, des convictions, de l'appartenance à des associations publiques ainsi que des autres considérations (paragraphe 1 et 2 de l'article 19) sont également valables pour les personnes appartenant aux minorités nationales. La Constitution de la Fédération de Russie interdit la discrimination des minorités nationales et des personnes qui leur appartiennent. Selon le paragraphe 2 de l'article 19 de la Constitution de la Fédération de Russie, "toute forme de limitation des droits du citoyen selon des critères d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion est interdite", et selon le paragraphe 2 de l'article 29, "est interdite la propagande ou l'agitation incitant à la haine et à l'hostilité sociale, raciale, nationale ou religieuse. Est interdite la propagande relative à la supériorité sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique". La protection des minorités contre la haine raciale, l'hostilité et la xénophobie est également assurée par la législation pénale (article 74 du Code pénal de la RSFSR).

Parallèlement aux droits des individus, la Constitution de la Fédération de Russie¹²⁰, les Constitutions des républiques¹²¹, les statuts des territoires¹²², des régions¹²³, des autres sujets de la Fédération de Russie, ainsi que la législation courante (sectorielle) reconnaissent les droits collectifs, soit les droits spéciaux et complémentaires des peuples, nations, minorités nationales et groupes ethniques¹²⁴. Ils peuvent être établis pour toutes les minorités nationales ou même pour une d'entre elles. Les droits collectifs de la minorité nationale déterminent le contenu des droits concrets des personnes appartenant à la minorité nationale ainsi que leurs conséquences.

La législation constitutionnelle et sectorielle en vigueur dans la Fédération de Russie garantit aux minorités nationales les droits fondamentaux suivants:

a. la jouissance de la langue maternelle dans le domaine de la communication, de l'éducation, de l'enseignement, de la création, dans les mass media, le droit à son maintien, à son étude, à son développement (ce droit n'est pas lésé par l'attribution à une langue ou à une autre du statut de langue officielle au niveau de la Fédération et de ses sujets)¹²⁵;

¹²⁰ Voir article 68, para. 3, article 69, article 71, alinéa c, et article 72, alinéas b et l de la Constitution.

¹²¹ *La Constitution (Loi fondamentale) de la République de Sakha (Iakoutie) de 1992 prévoit notamment le devoir de protection des peuples peu nombreux du Nord contre toute forme d'assimilation forcée et d'ethnocide ainsi que contre l'atteinte aux lieux historiques et sacrés, aux monuments de la culture spirituelle et matérielle; dans les lieux de résidence compacte des peuples peu nombreux du Nord peuvent être créés des conseils nomades (des communes clanales), et les circonscriptions électorales peuvent être formées avec un nombre d'électeurs moins grands (article 42, 85, 112). Pour les représentants des peuples peu nombreux du Nord, le service militaire est remplacé, selon leur désir, par un service civil alternatif (article 27).*

¹²² *"Sur le territoire de Stavropol, stipule l'alinéa 9 de l'article 3 du statut du territoire de Stavropol de 1994, sont reconnus et garantis les droits inaliénables des peuples, Cosaques, communautés ethniques peu nombreuses, qui y habitent, au maintien de leur mode de vie original, de leur culture, de leur langue, de leurs coutumes et traditions, ainsi qu'au développement de l'autoadministration".*

¹²³ *"Les peuples autochtones peu nombreux, dit le paragraphe 4 de l'article 2 du Statut de la région d'Irkoutsk de 1995, ont droit au maintien de leur milieu d'habitation traditionnel". L'article 22 du Statut de la région de Pskov de 1994 établit: "Sur le territoire de la région sont reconnus les droits inaliénables de l'ethnie séto au milieu d'habitation traditionnel, au maintien de son originalité, de sa langue, de ses coutumes et traditions, et à l'autoadministration".*

¹²⁴ *Le Statut du district autonome de Khanty-Mansi de 1995, par exemple, prévoit que six députés de la Douma du district autonome sont élus au sein de la Douma de l'Assemblée des représentants des peuples autochtones peu nombreux du Nord, dotée d'attributions particulières de protéger les intérêts des aborigènes (articles 37, 41).*

¹²⁵ *Voir article 26, para. 2 de la Constitution de la Fédération de Russie, la Loi de la RSFSR du 25 octobre 1991 "Sur les langues des peuples de la Fédération de Russie" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la RSFSR et du Soviet Suprême de la RSFSR, 1991, n° 50, art. 1740); article 6 de la Loi de la Fédération de Russie du 10 juillet 1992 "Sur l'enseignement" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, n° 30, art. 1797).*

- b. la satisfaction des besoins et intérêts économiques (matériels) grâce aux subventions budgétaires de niveaux différents, à la création des fonds spéciaux d'assistance et de développement etc.;
- c. l'autoadministration nationale et territoriale (par la création des formations nationales territoriales municipales et autres);
- d. l'autonomie nationale culturelle en tant que mode spécial de l'association publique et de l'initiative sociale;
- e. la participation à la vie sociale et politique (par la représentation aux organes des pouvoirs législatifs et exécutifs, la création des conseils consultatifs et d'autres organes consultatifs auprès des organes exécutifs du pouvoir d'État, et d'autres formes d'organisation);
- f. l'acquisition de l'instruction, le maintien et le développement de la culture nationale et de tous les types d'art professionnel et amateur, l'édition des publications imprimées, l'utilisation des mass media¹²⁶;
- g. le développement des rapports humanitaires et de jumelage à l'intérieur du pays et à l'étranger;
- h. le protectionnisme d'État et la protection par l'État des droits et des intérêts légitimes des minorités nationales ainsi que des personnes leur appartenant.

Le moyen classique de garantir et de protéger les droits des minorités nationales est le fonctionnement de l'autonomie nationale et culturelle dans le cadre de l'État unitaire et fédéral.

Le projet de loi fédérale "Sur l'autonomie nationale et culturelle", adopté par la Douma d'État en première lecture le 22 novembre 1995, établit que "l'autonomie nationale et culturelle dans la Fédération de Russie est un type d'association publique des citoyens de la Fédération de Russie qui s'applique aux minorités nationales et à leur auto-organisation bénévole en vue de résoudre en toute autonomie des questions relatives au maintien de leur originalité, au développement de leur langue, à l'enseignement, à la culture nationale "(alinéa 1 de l'article 1).

L'autonomie nationale et culturelle dans la Fédération de Russie est fondée sur les principes: de la libre expression de la volonté et de la détermination volontaire par les citoyens de leur appartenance à une minorité nationale déterminée; de l'auto-organisation et de l'autoadministration; de la variété des formes de l'organisation intérieure de l'autonomie nationale et culturelle; de la combinaison de l'initiative publique avec les mesures de soutien étatique; du respect de la langue, de la culture, des traditions et coutumes des citoyens des autres nationalités; de la légalité.

¹²⁶ Voir articles 2, 3, 5, 6 de la Loi de la Fédération de Russie "Sur l'enseignement"; les articles 6, 8, 11, 20, 21 de la Loi de la Fédération de Russie du 9 octobre 1992 sur "Les fondements de la législation de la Fédération de Russie sur la culture" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie", 1992, n° 46, art. 2675).

Les autonomies nationales et culturelles peuvent être créées au niveau fédéral, au niveau du sujet de la Fédération de Russie, au niveau interrégional et au niveau de l'autoadministration locale.

L'article 4 de la loi fédérale "Sur l'autonomie nationale et culturelle" prévoit que l'autonomie nationale et culturelle a le droit de bénéficier du soutien indispensable pour maintenir l'originalité des minorités nationales et développer leur culture, de la part des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie des sujets de la Fédération de Russie et des organes de l'autoadministration locale; l'autonomie nationale et culturelle a aussi le droit de s'adresser aux organes du pouvoir législatif (représentatif) et exécutif, aux organes de l'autoadministration locale en représentant leurs intérêts nationaux et culturels; de créer leurs propres mass media, d'obtenir et de diffuser par leur intermédiaire des informations en langue maternelle; d'avoir accès aux valeurs nationales culturelles, de sauvegarder et d'enrichir l'héritage historique et culturel de son peuple; de suivre les traditions et les coutumes nationales, de faire renaître et de développer les métiers artistiques et populaires et les petites industries; de créer des établissements d'enseignement et scientifiques, ainsi que des établissements culturels et d'assurer leur fonctionnement; de participer par l'intermédiaire de leurs représentants plénipotentiaires aux activités des organisations internationales non-gouvernementales; d'établir et de maintenir sans discrimination des contacts humanitaires avec des citoyens des États étrangers et leurs organisations sociales.

Les chapitres suivants et les articles qui y sont contenus (les chapitres III et IV, les articles 10-17) de la loi fédérale en question établissent des garanties matérielles, d'organisation, juridiques et autres des droits sus-mentionnés, les devoirs des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie, des sujets de la Fédération de Russie, des organes de l'autoadministration locale en vue de garantir les droits au maintien, au développement et à l'usage de la langue nationale (maternelle), y compris pour obtenir une instruction correspondante, enfin le droit au maintien et au développement de la culture nationale. Le chapitre V (les articles 18-22) est spécialement consacré à la base financière et économique de l'autonomie nationale et culturelle, prévoit les sources du financement des autonomies nationales et culturelles avec des ressources des budgets de niveaux différents, le droit de propriété, les autres mesures étatiques spéciales de soutien (la création des fonds spéciaux, l'établissement des avantages en matière d'impôts, taxes, crédits etc.).

Les droits des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux

Les peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux représentent une variété autonome des minorités nationales. Selon l'article 1 du projet de loi fédérale sur "les fondements du statut juridique des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie", adopté par la Douma d'État en première lecture le 19 mai 1995, sont reconnus comme tels les peuples habitant sur le territoire de l'établissement traditionnel de leurs ancêtres, gardant leur mode de vie original, comptant au moins 50 mille personnes et conscients de leur appartenance aux communautés ethniques autonomes. Les auteurs du projet de loi en question estiment que le seuil quantitatif de 50 mille personnes est le plus opportun. Il est relativement stable et les peuples comptant moins de 50 mille personnes ne pourront pas le dépasser par suite de reproduction naturelle au cours d'une période prolongée. Les peuples les plus grands parmi les peuples en question n'ont même pas atteint actuellement 35 mille personnes¹²⁷.

¹²⁷ *Presque tous les peuples habitant en Russie au nombre de 50 à 100 mille personnes ont leurs formations nationales étatiques dans le cadre des sujets de la Fédération de Russie.*

A la différence des autres minorités nationales, les peuples autochtones peu nombreux n'ont pas de formations étatiques hors de la Fédération de Russie ou n'en ont pas du tout; depuis des temps immémoriaux, ils habitent sur les territoires de leurs ancêtres dans un milieu national étranger mais gardent l'originalité de la langue, de la culture, de l'activité économique et, en général, du mode de vie portant l'empreinte des conditions naturelles et de la voie historique de leur développement¹²⁸.

Actuellement, l'Institut d'ethnologie et d'anthropologie de l'Académie des sciences de Russie possède une liste précise des peuples peu nombreux de la Fédération de Russie comprenant aussi les peuples non enregistrés lors du recensement de 1989. Le projet de loi sur les peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux indique 65 peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie, comptant un peu plus de 500 mille personnes, dont 13 peuples comptent de cent à mille personnes. Les peuples peu nombreux sont établis de la façon suivante: 6 sur le territoire de la partie européenne de la Russie, 23 au Caucase du Nord, 36 au Nord, en Sibérie et en Extrême-Orient. Ils font partie des 28 sujets de la Fédération de Russie.

L'expansion industrielle sur le territoire de l'établissement traditionnel des peuples autochtones, une réduction importante des surfaces qui conviennent pour les industries artisanales traditionnelles, le fait que ces peuples sont inadaptés aux nouveaux rapports de marché, ont abouti à la perturbation du milieu naturel d'habitation de ces peuples. Au cours des dernières décennies, l'État a accordé une attention extrêmement insuffisante aux peuples peu nombreux. A la suite de cela, le mode de vie original de ces peuples et leur culture ont subi une déformation notable et leur existence même a été gravement menacée, pour ne pas dire qu'ils se sont trouvés au seuil de l'extinction.

La Constitution de la Fédération de Russie établit à son article 69 que "la Fédération de Russie garantit les droits des peuples autochtones peu nombreux, conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et aux traités internationaux de la Fédération de Russie". Les droits, avantages et garanties supplémentaires des peuples autochtones peu nombreux, particulièrement des peuples du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient, sont établis par les normes des constitutions de plusieurs républiques, des statuts des territoires, régions et autres sujets de la Fédération de Russie, par un grand nombre d'actes (il y en a plus de 150) de la législation courante (sectorielle, spéciale) de niveaux différents en matière de jouissance des terres, des forêts, du sous-sol, des autres ressources naturelles, lors de la privatisation des entreprises de l'industrie artisanale traditionnelle en matière d'imposition, de soutien financier, et matériel, en matière de langue, d'enseignement et de culture¹²⁹.

Les droits des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie et les garanties de leur mise en oeuvre, et de la protection de ces peuples, sont consacrés comme un ensemble par le projet de loi fédérale sur "les fondements du statut juridique des peuples autochtones

¹²⁸ A voir, sur cette question, la Convention de l'OIT du 26 juin 1989, n ° 169 "sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants", qui détermine le statut particulier en droit international des peuples autochtones (aborigènes).

¹²⁹ Voir "Le statut des peuples peu nombreux de Russie", Actes et documents juridiques, Titres II et III.

(aborigènes) peu nombreux de Russie", adopté en première lecture le 19 mai 1995¹³⁰. Le projet de loi en question vise à assurer la survie ethnique et la reconnaissance, le maintien de l'originalité, un libre développement économique, social et culturel, l'application des droits et avantages supplémentaires de ces peuples (article 8). Il garantit, selon le paragraphe 2 de l'article 3 et les articles 5 et 6:

- la garantie aux peuples peu nombreux du territoire de leur établissement et d'une activité économique dans les limites suffisantes pour assurer un développement original, maintenir l'environnement naturel et une reproduction garantie des ressources naturelles consommées;
- la création des conditions indispensables pour sauvegarder l'originalité ethnique, pour le développement culturel, social et économique des peuples peu nombreux;
- le respect de la dignité nationale des peuples peu nombreux, de leurs culture, langue, tradition et coutumes;
- le fonctionnement des associations publiques des peuples peu nombreux;
- la responsabilité des organisations, fonctionnaires, citoyens violant les droits et intérêts légitimes des peuples peu nombreux.

Le titre I du projet de loi consacre les droits politiques, sociaux, économiques, et culturels des peuples peu nombreux (articles 9-11). Les titres correspondants (III-V, articles 14-19, 20-28, 29, 30, 34) prévoient les mécanismes de leur réalisation, ainsi que les règles concrètes sur la responsabilité des organes compétents et des fonctionnaires pour leur mise en pratique.

Les peuples peu nombreux ont droit à la protection judiciaire contre toute discrimination, atteinte à leurs droits et intérêts légitimes (articles 12, 36). Lors de l'examen par les tribunaux des actions civiles et pénales à l'égard des personnes appartenant aux peuples peu nombreux, on tient compte des traditions et coutumes de ces peuples qui ne sont pas contraires aux lois de la Fédération de Russie (article 37).

Avec l'adoption de la loi fédérale sur "les fondements du statut juridique des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie" on envisage d'élaborer plusieurs lois fédérales concrétisant et développant certains aspects du statut juridique des peuples autochtones de Russie ("sur les territoires de l'utilisation traditionnelle des ressources naturelles", "sur la commune", "sur les principes généraux de l'autoadministration locale nationale-territoriale dans les régions d'établissement compact des minorités nationales et des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie", "sur l'élevage des rennes").

Malheureusement, les droits et les avantages prévus pour les minorités nationales ne sont pas souvent réalisés, à cause de l'absence d'un aménagement matériel et financier correspondant et de la protection étatique nécessaire. Dans ce but, conformément à l'arrêté de la Douma l'État du 26 mai 1995 "sur la crise de l'économie et de la culture des peuples autochtones (aborigènes) peu

¹³⁰ *La loi fédérale du 19 décembre 1995 a été renvoyée à la Douma d'État par le Président de la Fédération de Russie.*

nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie"¹³¹ et au Décret du Président de la Fédération de Russie du 22 avril 1992 "sur les mesures urgentes à prendre pour la protection des lieux d'habitation et de l'activité économique des peuples peu nombreux du Nord"¹³², le Gouvernement de la Fédération de Russie et les organes exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie sont tenus de résoudre les questions suivantes:

- élaborer et adopter avec la participation des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux en la personne de leurs groupements publics (associations publiques) un programme étatique fédéral de développement économique et social des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient jusqu'à l'an 2000;
- déterminer dans les lieux d'habitation et d'activité économique des peuples peu nombreux du Nord les territoires de l'utilisation traditionnelle des ressources naturelles, qui sont le patrimoine inaliénable de ces peuples et ne doivent pas être aliénés sans leur accord en vue d'une exploitation industrielle ou autre qui n'est pas liée à la gestion de l'économie traditionnelle; transmettre gratuitement les pâturages de rennes, les domaines de chasse, de pêche et autres en vue d'une exploitation complexe par des communes clanales et les familles en possession à vie héritée ou à bail;
- déterminer les modalités du versement aux peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux du Nord des indemnités compensatrices pour le préjudice causé aux terres où ils habitent de façon compacte et à leur activité économique, suite à l'aliénation et à l'exploitation industrielle de ces terres;
- élaborer le cadastre foncier et les cadastres des ressources naturelles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie;
- créer éventuellement le poste de mandataire pour les droits des peuples autochtones (aborigènes) peu nombreux de Russie dans le système du pouvoir exécutif;
- signer et ratifier la Convention de l'OIT N° 169 "sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants"¹³³.

Les droits des minorités nationales réprimées

La garantie et la protection des droits des minorités nationales dans les conditions de la Russie contemporaine a encore un aspect spécifique. Il s'agit de la réhabilitation des peuples soumis à la répression dans les années du totalitarisme.

¹³¹ *Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1995, n° 24, art. 2226.*

¹³² *Védomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, n° 18, art. 1009).*

¹³³ *Cette question a été discutée par la Douma d'État de la première législature, mais n'a pas trouvé de solution définitive.*

Conformément à l'article 2 de la Loi de la RSFSR du 26 avril 1991 "sur la réhabilitation des peuples réprimés"¹³⁴, on entend comme peuples réprimés les nations, nationalités ou groupes ethniques et autres communautés culturelles et ethniques des personnes, historiques formées, comme par exemple les Cosaques, à l'égard desquelles, à cause de leurs signes d'appartenance nationale ou autres, on a pratiqué au niveau de l'État une politique de calomnie et de génocide qui s'accompagnait de leur déplacement forcé, de la suppression des formations nationales étatiques, du redécoupage des frontières nationales territoriales, de l'instauration d'un régime de terreur et de violence dans des lieux spéciaux de déportation.

Conformément à la législation en vigueur, les peuples réprimés ont droit au rétablissement de l'intégrité territoriale des formations nationales étatiques; à la réparation du préjudice causé par l'État à la suite de la répression; au retour en fonction de l'expression de leur volonté dans leurs lieux d'habitation traditionnel; au rétablissement et au retour des valeurs spirituelles et culturelles et des archives; au retour des anciens noms historiques des localités et contrées. Pour les citoyens appartenant aux peuples réprimés, on a établi des avantages dans le domaine social.

Les Cosaques, une des communautés culturelles et ethniques réprimées dans le passé, ont droit: à la renaissance de leur mode de vie social et économique traditionnel et de leurs traditions culturelles; à l'établissement de l'autoadministration territoriale publique; à la reconnaissance des formes traditionnelles de propriété foncière, d'exploitation du sol et de disposition des terres; au service militaire; au rétablissement des noms traditionnels des localités et contrées, des rues, places, objets de culture et autres objets, sur la base de la libre expression de la volonté de tous les groupes de la population dans les lieux d'habitation compacte des Cosaques; à la création d'associations sociales des Cosaques; au choix de la forme de l'autoadministration, à la création des structures bénévoles paramilitaires en vue de l'éducation patriotique et internationaliste des Cosaques, de leur préparation à la défense de la Patrie, etc¹³⁵.

Ces dernières années, les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ont pris des mesures de caractère financier, d'organisation et juridiques visant à la réalisation des droits et intérêts légitimes des ethnies et des Cosaques réprimés dans le passé.

Les droits des minorités nationales en tant que réfugiés et migrants forcés

Dans les conditions de la décomposition de l'URSS, qui s'est accompagnée de conflits violents entre ethnies, on a vu apparaître le problème des réfugiés et des migrants forcés, dont le statut est défini dans des lois spéciales. Le départ forcé du lieu de résidence permanente a eu souvent un caractère de masse, à la suite de violence ou de persécutions ou de l'organisation de campagnes d'hostilité précisément à cause de l'appartenance à une nationalité déterminée (le conflit osséto-ingouche). Le problème des réfugiés et des migrants forcés s'est aggravé encore davantage avec le commencement des hostilités dans la République tchétchène (des Tchétchènes et des Russes

¹³⁴ *Védomosti du Congrès des députés du peuple de la RSFSR et du Soviet Suprême de la RSFSR, 1991, n° 18, art. 572.*

¹³⁵ *Voir l'arrêté du Soviet Suprême de la RSFSR du 16 juillet 1992 "Sur la réhabilitation des Cosaques" (Védomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, n° 32, art. 1805).*

quittent de manière forcée la République tchétchène et se déplacent dans les républiques voisines d'Ingouchétie et du Daguestan, dans les territoires de Krasnodar et de Stavropol, dans la région de Rostov etc.). La Loi de la Fédération de Russie du 19 février 1993 "Sur les réfugiés"¹³⁶ et la Loi de la Fédération de Russie du 19 février 1993 "Sur les migrants forcés"¹³⁷, dans sa version du 20 décembre 1995¹³⁸, créent la base juridique indispensable pour assurer le niveau de la protection des droits de l'homme, prévu par la Constitution de la Fédération de Russie, y compris les droits des minorités nationales, et pour alléger le sort des réfugiés et des migrants forcés dans leur ensemble, en leur garantissant le minimum de droits et avantages spéciaux nécessaires. Il existe un grand flot de migrations non contrôlées dans la région du Caucase du Nord et en Extrême-Orient. Dans le contexte des difficultés économiques existantes, de la pauvreté grandissante d'une importante partie de la population, du chômage en Russie et de l'aggravation de la criminalité, les réfugiés et les migrants forcés sont souvent perçus par la population de manière tout à fait négative. Les uns et les autres critiquent les autorités officielles qui ne sont pas capables de liquider non pas les conséquences mais les causes de la fuite forcée et du déplacement des personnes des lieux de leur résidence permanente. L'Accord sur l'assistance aux réfugiés et aux migrants forcés, conclu entre les États membres de la Communauté des États Indépendants, est peu efficace¹³⁹.

La protection juridique des droits des minorités nationales

La protection juridique des droits des minorités nationales est le devoir de l'État, le de l'Etat et le droit des minorités nationales elles-mêmes et des personnes appartenant à celles-ci. La Constitution de la Fédération de Russie stipule que la protection par l'État des droits et libertés de l'homme et du citoyen dans la Fédération de Russie est garantie et que chacun a droit de défendre ses droits et libertés par tous les moyens non interdits par la loi (paragraphe 1 et 2 de l'article 45), y compris le droit de s'adresser aux organes interétatiques pour la protection des droits et libertés de l'homme conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie, dès lors que tous les moyens de protection juridique internes ont été épuisés (paragraphe 3 de l'article 56).

La protection des droits des minorités nationales est une des domaines de l'activité des organes représentatifs (législatifs) et exécutifs du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et de ses sujets, des organes de l'autoadministration locale, des fonctionnaires de l'autoadministration locale et de tout le système des organes chargés de la protection du droit (des organes de la justice, du parquet, de la milice etc.) dans le cadre de leurs compétences.

Le Président de la Fédération de Russie est le garant de la Constitution de la Fédération de Russie, des droits et libertés de l'homme et du citoyen dans la Fédération de Russie; il peut

¹³⁶ *Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1993, n° 12, art. 425.*

¹³⁷ *Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1993, n° 12, art. 427.*

¹³⁸ *Rosyiskaïa gazeta, 28 décembre 1995.*

¹³⁹ *Communauté, Bulletin d'information du Conseil des chefs d'États et du Conseil des chefs de gouvernements de la CEI, 1993, n° 4 (12), pp. 43-48.*

recourir à des procédures de conciliation pour régler les litiges entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État de ses sujets (paragraphe 2 de l'article 80 et paragraphe 1 de l'article 85 de la Constitution de la Fédération de Russie), y compris en matière de droits des minorités nationales.

Conformément à l'alinéa "e" du premier paragraphe de l'article 103 de la Constitution de la Fédération de Russie, on prévoit le fonctionnement d'une nouvelle institution du système étatique de Russie, le Commissaire pour les droits de l'homme. Le projet de loi constitutionnelle fédérale "Sur le Commissaire pour les droits de l'homme de la Fédération de Russie" a été adopté en première lecture par la Douma d'État le 21 juillet 1994.

Nous estimons que le Commissaire pour les droits de l'homme de la Fédération de Russie est appelé à contribuer au contrôle parlementaire et à la réalisation de la protection extrajudiciaire non seulement des droits de l'homme (sur laquelle est fondée la conception de ladite loi constitutionnelle fédérale), mais aussi des droits spéciaux, collectifs des minorités nationales, y compris des peuples autochtones peu nombreux et des peuples réprimés. Nous espérons que cet aspect du problème sera reflété dans les pouvoirs et les autres fonctions du Commissaire pour les droits de l'homme.

Conformément au paragraphe 2 de l'article 1 de la loi fédérale "Sur le Parquet de la Fédération de Russie" dans sa version du 17 novembre 1995¹⁴⁰, le Parquet de la Fédération de Russie est chargé de poursuites pénales contre les personnes attisant la discorde nationale, ainsi que de la fonction de surveillance du respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen accomplie par les ministères et départements fédéraux, les organes représentatifs (législatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie, les organes de l'autoadministration locale, les organes de l'administration militaire, les organes de contrôle ainsi que les organes administratifs et les dirigeants des organisations commerciales et non-commerciales.

Les tribunaux tels que la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, les tribunaux de droit commun, les tribunaux d'arbitrage sont appelés à jouer un rôle particulier dans la protection des droits des minorités nationales. La Constitution de la Fédération de Russie stipule que les droits et libertés de l'homme et du citoyen sont garantis par la justice (article 18) et qu'à chacun est garantie protection judiciaire de ses droits et libertés (paragraphe 1 de l'article 46).

Parmi les attributions de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, définies par l'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie, et par l'article 3 de la loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie", il n'y a pas de référence directe à la protection des droits des minorités nationales (c'est une réserve pour le perfectionnement de ladite loi). Cependant, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie assure une telle protection indirectement lors de l'examen des catégories les plus variées d'affaires (lors du contrôle de la constitutionnalité d'actes normatifs, de la protection des droits et libertés constitutionnels des citoyens sur recours individuels etc.). C'est ce dont témoignent plusieurs décisions de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, qui a reconnu le droit des Cosaques à faire leur service militaire dans les formations et unités des Forces Armées de la Fédération de Russie (décision du 15 septembre 1993)¹⁴¹, de même que les droits (les

¹⁴⁰ *Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1995, n ° 44, p. 72.*

¹⁴¹ *Messenger de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 1994, n ° 6, pp. 2-11.*

avantages) des enfants des parents réprimés durant les années du totalitarisme¹⁴². En liaison avec le conflit ossète-ingouche, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a considéré comme non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie les dispositions de l'arrêté du Soviet Suprême de la RSS d'Ossétie du Nord sur le retour des personnes de nationalité ingouche non pas à leurs anciens lieux de résidence mais dans les agglomérations nouvellement édifiées ayant un peuplement compact de personnes en question; cet arrêté se référait à "l'opinion publique" selon laquelle l'habitation commune des citoyens de nationalités ossète et ingouche est impossible (décision du 17 septembre 1993)¹⁴³. La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a reconnu comme n'étant pas constitutionnelles les limitations des droits électoraux aux élections du parlement républicain des citoyens de la Fédération de Russie de nationalité ingouche forcés de quitter la République d'Ossétie du Nord-Alanya et séjournant provisoirement dans la République d'Ingouchétie (décision du 24 novembre 1995)¹⁴⁴.

L'unité étatique, l'intégrité territoriale et la protection des droits des minorités nationales

Les frais de la politique nationale dans les années du totalitarisme, la décomposition de l'URSS, "l'acquisition des souverainetés", l'explosion du séparatisme agressif, l'absolutisation du principe de l'autodétermination des nations et des peuples ont aggravé le problème des rapports nationaux en Russie, rendu brûlante la tâche du maintien de l'unité étatique et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie simultanément à la garantie efficace des droits des minorités nationales dans les domaines de la langue, de l'enseignement, de la culture, de l'information, de l'autoadministration publique etc., conformément aux engagements internationaux de la Russie découlant du Pacte international sur les droits civils et politiques, de l'Acte final de la CSCE, de la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Convention-cadre européenne sur la protection des minorités nationales, de la Convention de la CEI sur la garantie des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, etc.

La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, en statuant sur les affaires relatives à la vérification de la constitutionnalité de plusieurs actes normatifs de la République du Tatarstan (décision du 13 mars 1992)¹⁴⁵ et des actes normatifs du Président de la Fédération de Russie et du Gouvernement de la Fédération de Russie en liaison avec le règlement du conflit armé dans la République tchétchène (décision du 31 juillet 1995)¹⁴⁶ et dans d'autres cas, a souligné que l'intégrité étatique est un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, une condition importante du statut juridique égal des citoyens indépendamment de leur appartenance nationale et du lieu de leur résidence, une des garanties des droits des minorités nationales et des droits et libertés constitutionnels de tous les citoyens.

¹⁴² *Messenger de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 1995, n^{os} 2-3, pp. 51-56.*

¹⁴³ *Messenger de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 1994, n^o 6, pp. 18-25.*

¹⁴⁴ *Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1995, n^o 48, art. 4692.*

¹⁴⁵ *Messenger de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 1993, n^o 1, pp. 40-57.*

¹⁴⁶ *Messenger de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 1995, n^o 5, pp. 3-79.*

L'application conséquente des dispositions constitutionnelles et de l'ensemble de la législation courante de Russie sur les droits des minorités nationales conformément aux normes et standards internationaux universellement admis sert à l'affaiblissement de la base sociale de la manifestation du nationalisme, du séparatisme, de diverses spéculations politiques autour du problème des minorités nationales en Russie, au maintien de l'intégrité territoriale et au renforcement de l'unité étatique de la Fédération de Russie. Toute la communauté mondiale, ses organes internationaux et les organisations internationales (l'ONU, le Conseil de l'Europe, la CSCE et d'autres) doivent en être une garantie.

b. L'autonomie territoriale en Ukraine -Le cas de la Crimée par M. Serhiy HOLOVATY
Ministre de la Justice, Kyiv

I. Introduction

A l'instar des événements survenus dans l'ancienne Yougoslavie, notamment en Bosnie, la situation est explosive en Crimée, où sévit de longue date une «guerre larvée». A ce jour, fort heureusement, elle n'a pas dégénéré en conflit ouvert sur le territoire de l'Ukraine.

La Crimée est une partie distincte du territoire de l'Ukraine. Ce plus grand «lieu de villégiature» au temps des Soviétiques serait porté davantage à se rattacher à la Russie au cas où le rétablissement de l'URSS se révélerait impossible.

Les anciens officiers de l'armée soviétique, ceux du KGB en particulier, qui se considèrent encore et toujours comme une partie intégrante d'un système unifié momentanément désintégré, constituent un facteur déstabilisateur en Crimée. La flotte russe de la mer Noire, liée économiquement, politiquement et administrativement à Moscou, joue à cet égard un rôle de la plus haute importance.

Les forces politiques prorusses de Crimée brûlent de la détacher de l'Ukraine; en 1992 déjà, elles ont recueilli près de 300 000 signatures en faveur de l'organisation d'un référendum sur son indépendance.

Les dirigeants russes, de leur côté, ont poussé à la confrontation. C'est ainsi que le Verkhovny Soviet de Russie a adopté le 23 mai 1992 une résolution déclarant que le transfert de la Crimée à l'Ukraine, en 1954, était illégal.

Le 9 juillet 1993, le Verkhovny Soviet de Russie réaffirmait que Sébastopol était une ville russe. Les tentatives d'extension de la souveraineté de la Russie sur cette ville se succèdent sans relâche.

A l'encontre de toute l'évolution qui se faisait jour en Crimée, notamment le rétablissement en 1991 de la «République soviétique autonome de Crimée», la presse russe prophétisait ou «une guerre entre la Russie et l'Ukraine» ou plus simplement «une guerre en Ukraine».

La politique menée par la Russie en Tchétchénie était citée en exemple à l'Ukraine pour lui permettre de sortir de la crise et de mettre fin à la confrontation russo-ukrainienne. En mai 1994, Argumenty i Fakty, quotidien russe passablement influent, publiait cette phrase: «La Russie est parvenue, après tout, à surmonter la crise tchétchène en ne se mêlant pas des affaires de la Tchétchénie. Kyiv n'aurait-elle pu faire de même?»

II. Historique

Les Grecs sont, au VII^e siècle avant J.-C., les premiers à venir s'installer en Crimée. Des colonies grecques, dont les plus connues sont Chersonèse (près de Sébastopol) et Pantykapei (à l'emplacement de l'actuelle ville de Kerch), se créent aux VI^e et V^e siècles. Au I^{er} siècle de notre ère, les Romains occupent la côte. Au milieu du III^e siècle, les Goths s'infiltrèrent en Crimée. Le vide laissé par les dévastations des Huns, vers l'an 470, attire d'autres envahisseurs encore. Aux VII^e et VIII^e siècles, les steppes de Crimée font partie de l'Etat khazar avant de tomber, au milieu du XI^e siècle, au pouvoir des Polovtsiens. Jusqu'au milieu du XIII^e siècle, les côtes de la Crimée font partie de l'empire de Byzance.

Dans les années 980, le prince Vladimir de Kyiv fait campagne contre Chersonèse, où il impose les rites du baptême.

Au XIII^e siècle, les steppes de Crimée sont colonisées par les Tatars, qui s'installent jusque dans les campagnes de Batyi. A l'issue de la bataille pour l'indépendance livrée au XV^e siècle, la Crimée se détache de la Horde d'or et transfère en 1425 sa capitale à Bakhchisarai.

En 1475, toute la côte tombe sous la domination des Ottomans, qui parviennent à nouer des relations directes avec les Tatars. En 1478, le khanat de Crimée se reconnaît vassal de l'Empire ottoman.

Aux XVI^e et XVII^e siècles, les Cosaques zaporogues se battent héroïquement contre les Tatars de Crimée, qui font des incursions dévastatrices en Ukraine (notamment dans les régions de Podolie et de Kyiv).

Au XVII^e siècle, la Russie commence à empiéter sur la Crimée, mais elle se heurte à la Turquie. A l'issue de la guerre russo-turque de 1768-1774, la Crimée se proclame indépendante de la Turquie, et s'intègre le 9 avril 1783 dans la Russie.

Opprimés par leurs colonisateurs, les Tatars de Crimée émigrent en masse. Près de 300 000 personnes quittent avant 1790 le pays, que le gouvernement tsariste s'emploie à peupler de colons. Au cours de la première moitié du XIX^e siècle, 30 000 Allemands, Bulgares et immigrés d'autres nationalités arrivent ainsi en Crimée. Les Tatars continuent d'émigrer jusqu'à la fin du XIX^e siècle, au point qu'il n'en reste plus que 102 000. La russification est brutale: à la fin de ce siècle, la population se compose à 70,8 % de Russes et à 13 % seulement de Tatars.

III. L'autonomie de la Crimée au sein de l'URSS

A. Dans la République socialiste fédérative soviétique de Russie

Lors de la révolution d'octobre 1917, la péninsule criméenne fait partie de l'Empire russe.

A l'automne de la même année, le Soviet Narodnykh Komisarov (Conseil des commissaires du peuple) lance un appel «à tous les travailleurs musulmans de Russie et de l'Est» et déclare que le droit à l'autodétermination est accordé aux Musulmans de Russie et aux Tatars de Crimée. Ceux-ci commencent à se prévaloir de ce droit en constituant la République démocratique de Crimée, proclamée par le Kurultai (Congrès des représentants des Tatars de Crimée), tenu du 26 novembre au 13 décembre 1917 dans la ville de Bakhchisarai, où est élu le gouvernement national Ä Directoire Ä et où est adoptée la Constitution nationale Ä loi fondamentale des Tatars

de Crimée. Le Kurultai proclame l'indépendance de la Crimée par rapport à la Russie, mais ne rompt pas ses liens avec l'Ukraine.

Cette situation ne peut que déplaire au Soviet Narodnykh Komisarov de Russie, cette proclamation ayant un caractère plutôt propagandiste, c'est pourquoi l'autodétermination des Tatars de Crimée est qualifiée de «contrerévolutionnaire». Dans leur effort pour maintenir la Crimée dans le nouvel Empire soviétique et garder ainsi une péninsule d'une grande importance stratégique, les autorités bolcheviques criméennes proclament le 22 mars 1918 la Constitution de la République socialiste soviétique de Tavrida, qui fait partie de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. La République de Tavrida ne bénéficie toutefois ni d'une reconnaissance internationale, ni du soutien de la population. Il n'empêche que du pain, des céréales et d'autres produits peuvent ainsi être acheminés en 1918-1919 vers Moscou et Petrograd.

La situation est des plus mouvantes en Crimée, où les Bolcheviques et les armées blanches s'emparent tour à tour des rênes du pouvoir.

Au niveau législatif, il faut attendre que le pouvoir soviétique s'impose finalement pour que la Crimée soit intégrée dans la République socialiste fédérative soviétique de Russie. Pour éliminer le problème de l'autonomie nationale et territoriale des Tatars, l'idée de l'autonomie territoriale criméenne refait surface. Conformément à la résolution adoptée le 18 octobre 1921 par le Comité exécutif central et le Soviet Narodnykh Komisarov de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, celle-ci annexe la République autonome de Crimée, dont la population compte une écrasante majorité de Russes. Leur nombre augmente de façon spectaculaire, en pourcentage comme en chiffres absolus, alors que celui de la population tatare autochtone diminue. La cause en est la politique démographique russe, qui fait que des migrants russes sont installés dans les villes criméennes et représentent 60 % des habitants. Les Tatars sont encore et toujours considérés comme un «élément malsain», comme en témoigne l'élimination dans les années 30 de la quasi-totalité des figures marquantes de leur vie culturelle. La déportation de leur nation tout entière est l'exemple le plus tragique de ce génocide: d'avril à juin 1944, tous les Tatars sont expulsés de Crimée.

Toutes les mesures possibles sont prises simultanément pour effacer en Crimée toute réminiscence des déportés. Entre décembre 1944 et mai 1948, le Praesidium du Verkhovny Soviet de la République socialiste fédérative soviétique de Russie promulgue une série de décrets portant changement des noms des conseils des villages, des agglomérations, des raions et des centres régionaux criméens.

A la suite de la déportation, de la mobilisation et de l'enrôlement dans l'armée soviétique, de l'évacuation de sa population pacifique et des pertes infligées par l'occupation fasciste, la République socialiste soviétique autonome de Crimée ne compte plus que 370 000 habitants à l'automne de 1944. Elle est alors annexée par le Praesidium du Verkhovny Soviet de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, qui la transforme en Région criméenne.

B. Dans la République socialiste soviétique d'Ukraine

La Région criméenne est transférée en 1954 de la structure de la République socialiste fédérative soviétique de Russie à celle de la République socialiste soviétique d'Ukraine. Sur le plan législatif, ainsi qu'il ressort d'une analyse des documents correspondants, ce transfert s'accomplit dans le respect absolu de la Constitution de l'URSS qui est alors en vigueur, et s'inscrit dûment

dans celles de la République socialiste fédérative soviétique de Russie et de la République socialiste soviétique d'Ukraine.

C'est ainsi que le Verkhovny Soviet de l'URSS, invoquant l'article 14 de la Constitution de l'URSS À qui donne compétence à l'URSS, en la personne de ses organes suprêmes de pouvoir et d'administration, pour approuver les rectifications des frontières séparant les républiques de l'Union (point a) et entériner la création de nouvelles régions dans le cadre de ces républiques (point f) À adopte le 26 avril 1954 la loi de l'URSS portant approbation du décret du 19 février 1954, promulgué par le Praesidium du Verkhovny Soviet de l'URSS, transférant la Région criméenne de la République socialiste fédérative soviétique de Russie à la République socialiste soviétique d'Ukraine. Ce décret est adopté à la suite d'un recours commun du Praesidium du Verkhovny Soviet de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (résolution «sur le transfert de la Région criméenne de la structure de la République socialiste fédérative soviétique de Russie à celle de la République socialiste soviétique d'Ukraine», adoptée le 5 février 1954 par le Praesidium de ce Verkhovny Soviet) et du Praesidium de la République socialiste soviétique d'Ukraine. En outre, cette loi introduit dans les articles 22 et 23 de la Constitution de l'URSS des modifications en vertu desquelles la Région criméenne fait partie de la République socialiste soviétique d'Ukraine.

Le statut juridique de la Crimée est défini dans les Constitutions tant de la République socialiste fédérative soviétique de Russie que de la République soviétique d'Ukraine. Aux termes de l'article 18 de la Constitution de 1937 de la République socialiste soviétique d'Ukraine, et de ses modifications et amendements ultérieurs, ainsi que de l'article 77 de sa Constitution de 1978, la Région criméenne fait partie de cette république. L'article 14 de la Constitution de 1936 de la République socialiste fédérative soviétique de Russie est lui aussi dûment modifié, afin de rendre possible le détachement en 1954 de la Région criméenne de cette république.

Tous ces faits démontrent que le transfert de la Région criméenne de la République socialiste fédérative soviétique de Russie à la République socialiste soviétique d'Ukraine était légal. Comme le Verkhovny Soviet de Russie le déclarait dans sa résolution «sur l'appréciation juridique des décisions prises par les plus hautes autorités de l'Etat de la République socialiste fédérative soviétique de Russie quant aux modifications apportées en 1954 au statut de la Crimée», adoptée le 21 mai 1992, une révision du statut juridique de la Crimée ne se justifierait ni pour des raisons de forme, ni pour des raisons de droit.

IV. L'autonomie criméenne au sein d'une Ukraine indépendante

A. Le rétablissement de l'autonomie criméenne de type soviétique

Depuis 1991, les problèmes soulevés par le statut juridique de la Crimée ont été examinés à maintes reprises, mais jamais résolus, par le Verkhovna Rada criméen.

Le statut juridique de république autonome faisant partie de l'Ukraine a été acquis par la Région criméenne en vertu de la loi «sur le rétablissement de la République socialiste soviétique autonome de Crimée», adoptée le 12 février 1991 par le Verkhovna Rada d'Ukraine, en même temps que le Conseil régional des députés du peuple de Crimée devenait l'organe suprême du pouvoir de l'Etat ayant le statut de Verkhovny Soviet de la République soviétique autonome de Crimée.

B. La «République socialiste soviétique autonome» (RSSA), phénomène source de conflits

La «République socialiste soviétique autonome» est un phénomène exceptionnel qui se distingue par deux attributs principaux, à savoir:

- (i) la RSSA possède la qualité d'Etat;
- (ii) elle jouit d'un statut juridique autonome au sein de la République de l'Union.

Il convient de rappeler que la RSSA est une forme d'Etat de type soviétique.

L'autonomie était dans l'ancienne Union Soviétique une forme largement admise de l'autodétermination et de la vie de l'Etat de beaucoup de nations et de groupes ethniques. L'URSS comptait trente-huit unités autonomes de types et de caractères différents, dont vingt républiques autonomes, huit régions autonomes et dix districts autonomes. A cela s'ajoutaient plusieurs petites nations qui n'avaient pas encore institué leur statut d'Etat sur la base de l'autodétermination.

La question qui se pose avec le plus d'acuité est celle du rétablissement de l'autonomie, jadis supprimée, des Tatars de Crimée au sein de l'Ukraine.

Le problème le plus complexe, le plus controversé et le plus hermétique est celui de la souveraineté de la RSSA: d'une part, elle est une république, partant un Etat, aussi devrait-elle jouir de la souveraineté; d'autre part, elle est une partie autonome d'un autre Etat, à savoir une république de l'Union.

La question qui se pose est la suivante: est-il possible pour un Etat-nation d'être une partie autonome d'une autre Etat-nation? Répondre par l'affirmative soulève une autre question: de quelle nature sont les rapports de souveraineté entre un Etat autonome et l'Etat dans lequel il s'intègre?

Malheureusement, le droit soviétique ne permet pas de répondre clairement à ces questions. Qui plus est, l'absence de réglementation stricte du statut de république autonome soviétique est encore et toujours à l'origine de bon nombre de conflits graves, notamment depuis la fin de l'Union Soviétique.

La politique soviétique s'est souvent servie de la notion de «république soviétique autonome» pour créer dans les différentes régions de l'Union Soviétique des tensions permettant au pouvoir central de maîtriser la situation et de contrer ainsi toute velléité sécessionniste de l'une ou l'autre république autonome.

Sur ce sujet, la doctrine soviétique présente trois thèses:

- (i) certains théoriciens estiment qu'une république autonome n'est pas un Etat souverain et ne peut donc se prévaloir d'une telle souveraineté;
- (ii) un autre groupe de spécialistes est d'avis que la RSSA détient certains attributs de la souveraineté, certains droits souverains ou pouvoirs exclusifs, analogues à ceux d'une république de l'Union;

- (iii) selon un troisième groupe, la RSSA est un Etat souverain, doté d'une souveraineté d'un «niveau spécial» et de pouvoirs limités.

La république autonome soviétique n'était pas (à l'inverse de la région ou du district) une unité territoriale. C'était une forme particulière d'Etat, créée dans les régions où certaines nationalités coexistaient étroitement et en permanence sur des territoires que l'histoire leur avait légués.

L'inégalité des nationalités et des peuples dans l'Etat soviétique se concrétisait déjà rien que par le partage des anciennes républiques soviétiques en «républiques de l'Union» et en «républiques autonomes». L'«autonomisation» de bon nombre de nations de la fédération soviétique les privait de la possibilité de déterminer elles-mêmes, de manière souveraine et délibérée, leur statut.

La création des républiques autonomes soviétiques obéissait à des critères nationaux, le droit à l'autodétermination étant reconnu à chaque nation en vertu de sa souveraineté nationale. Il ne devait y avoir aucune différence entre les nations, qu'elles fussent érigées en «républiques de l'Union» ou en «républiques autonomes», exception faite de la République socialiste soviétique autonome de Crimée revenue dans le giron de l'Ukraine.

- C. Le problème de la définition du statut juridique de la Crimée après la restauration de son autonomie (1992-1995)

Le Verkhovna Rada d'Ukraine a introduit les modifications voulues dans la Constitution ukrainienne (article 75 paragraphe 1) et a adopté le 29 avril 1992 la loi «sur le statut de la République autonome de Crimée» qui, sur le plan constitutionnel, faisait de la Crimée une république autonome, soulevant ainsi le problème de sa compétence propre puisqu'elle faisait partie de l'Ukraine.

Depuis le rétablissement de l'autonomie criméenne, le Verkhovna Rada a adopté à diverses reprises des résolutions sur le statut de la Crimée qui étaient en contradiction avec la Constitution et certaines lois ukrainiennes. Le 4 septembre 1991, par exemple, le Verkhovna Rada de la République socialiste soviétique autonome de Crimée a adopté la Déclaration sur la souveraineté de l'Etat criméen, qui contredisait la Constitution et la Déclaration sur la souveraineté de l'Etat de l'Ukraine de 1990.

Le 26 février 1992 a été adoptée la loi de la République socialiste soviétique autonome de Crimée «sur la République de Crimée, nom officiel de l'Etat démocratique de Crimée», nom qui ne correspond pas à celui qui est mentionné dans la Constitution ukrainienne.

Le 5 mai 1992, le Verkhovna Rada de la République de Crimée a adopté la loi portant proclamation de l'indépendance en tant qu'Etat de la République de Crimée et les résolutions «sur la loi portant proclamation de l'indépendance de la république en tant qu'Etat» et «sur l'organisation dans toute la Crimée d'un référendum», par lesquelles la Crimée se séparait virtuellement de l'Ukraine.

Le 6 mai 1992, le Verkhovna Rada de Crimée adoptait à sa septième session la Constitution de la République de Crimée, qui définissait virtuellement son statut comme étant celui d'un Etat indépendant. La Crimée devenait ainsi un Etat de droit démocratique exerçant pleinement ses droits et pouvoirs sur son territoire, hormis ceux qu'elle délègue volontairement à l'Ukraine (article premier).

Pour préciser le statut de la République de Crimée et éliminer les contradictions d'ordre législatif, le Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté le 30 juin 1992 la loi «sur les modifications et amendements du droit ukrainien et sur le statut de la République autonome de Crimée», dont le nouveau libellé était: «sur le partage des pouvoirs entre les organes de l'Etat d'Ukraine et ceux de la République de Crimée». Le Verkhovna Rada d'Ukraine adoptait simultanément la résolution disposant que cette loi n'entrerait pas en vigueur tant qu'il ne rendrait pas la Constitution et la législation de la République de Crimée conformes à la Constitution et à la législation de l'Ukraine. Il convient de relever que ces modifications n'ont pas été effectuées et que, de ce fait, la loi ukrainienne «sur le partage des pouvoirs entre les organes de l'Etat ukrainien et ceux de la République de Crimée» n'est pas entrée en vigueur.

Régler la question du statut de la République de Crimée est devenu beaucoup plus compliqué à cause de la loi «sur le rétablissement du fondement constitutionnel de la qualité d'Etat dans la République de Crimée», adoptée par le Verkhovna Rada de Crimée à sa session du 20 mai 1994, qui a remis en vigueur la Constitution dans sa rédaction du 6 mai 1992. Cette décision du Verkhovna Rada visait en réalité à détacher la Crimée de l'Ukraine. Elle portait atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Ukraine, et était en contradiction avec les principes généralement admis du droit international.

La situation en Crimée préoccupait et inquiétait vivement et l'Ukraine et la communauté internationale. Les organes détenteurs du pouvoir persistaient à faire fi des exigences de la Constitution et des lois ukrainiennes. Cela étant, le Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté le 22 septembre 1994 la résolution «sur la situation politique et juridique dans la République autonome de Crimée» enjoignant au Verkhovna Rada de Crimée de rendre conformes avant le 1^{er} novembre 1994 la Constitution et les lois à la Constitution et à la législation de l'Ukraine, ainsi que la résolution du 17 novembre 1994 sur la mise en application de la résolution du Verkhovna Rada d'Ukraine «sur la situation politique et juridique dans la République autonome de Crimée», qui abrogeait les lois incompatibles avec la Constitution et les lois ukrainiennes que le Verkhovna Rada de la République de Crimée avait adoptées.

Comme le Verkhovna Rada de Crimée ne se conformait pas à ces résolutions des 22 septembre et 17 novembre 1994 du Verkhovna Rada d'Ukraine, celui-ci, pour assurer la primauté de la Constitution et de la législation ukrainiennes sur la totalité de son territoire et pour protéger sa souveraineté, a adopté le 17 mars 1995 la loi «sur l'abrogation de la Constitution et de certaines lois de la République autonome de Crimée», qui abrogeait la Constitution de la République autonome de Crimée adoptée le 6 mai 1992 par le Verkhovna Rada criméen. Cette loi modifiait les textes législatifs suivants de la République autonome de Crimée: «sur l'élection du Président de la République de Crimée» (17 septembre 1993), «sur le Président de la République de Crimée» (14 octobre 1993), «sur la restauration du fondement constitutionnel de la qualité d'Etat de la République de Crimée» (20 mai 1994), «sur la Cour constitutionnelle de la République de Crimée» (8 septembre 1994), ainsi que la loi «sur l'élection des députés et des présidents des conseils des villages, agglomérations, raions, villes et districts» (18 janvier 1995), dont les modifications et amendements du 10 mars 1995 étaient incompatibles avec les articles 31, 70, 71, 75 paragraphe 1, 77, 112, 149 et 150 de la Constitution (Loi fondamentale) de l'Ukraine.

La résolution concernant la mise en application de cette dernière loi dispose que le statut de la République autonome de Crimée sera défini seulement par la Constitution et la législation de l'Ukraine lorsque la nouvelle Constitution de cette république autonome aura été adoptée.

Le 17 mars 1995, le Verkhovna Rada ukrainien a adopté la loi «sur la République autonome de Crimée», qui définit son statut d'entité administrative et territoriale autonome au sein de l'Ukraine.

L'article 59 de l'accord constitutionnel du 8 juin 1995 conclu par le Verkhovna Rada et le Président de l'Ukraine «sur les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de la puissance publique et des autonomies locales en Ukraine en attendant l'adoption de la nouvelle constitution», dispose que la République autonome de Crimée est une entité administrative et territoriale autonome au sein de l'Ukraine, dont la compétence s'exerce dans les limites fixées par la Constitution et la législation ukrainiennes.

En ce qui concerne le statut de Sébastopol, l'article 77 de la Constitution ukrainienne en fait une ville subordonnée à la république.

En vertu de la partie II de l'article 5 de la loi ukrainienne sur «la République autonome de Crimée», la ville de Sébastopol est une unité administrative et territoriale subordonnée à l'Etat, qui ne fait pas partie de la République.

Aucune raison de droit ne milite en faveur de l'octroi d'un autre statut à Sébastopol. La résolution "sur le statut de la ville de Sébastopol", qui définit son statut juridique russe et en fait la base principale de la flotte de la mer Noire de la Fédération de Russie, adoptée le 9 juillet 1993 par le Verkhovny Soviet de cette Fédération, est donc dépourvue de tout effet juridique utile.

D. Le projet de constitution de la République autonome de Crimée du 1er Novembre 1995

Le 1er novembre 1995, le Verkhovna Rada de Crimée a adopté le nouveau projet de constitution, qui a été soumis au Verkhovna Rada d'Ukraine.

Ce projet était en théorie celui de la constitution d'un Etat souverain avec tous ses traits distinctifs: son nom officiel de "République de Crimée" (article premier), le principe de la séparation des pouvoirs (article 5), le législatif (partie 21), l'exécutif (partie 22) et le judiciaire (partie 24), l'effet direct de la constitution de la République de Crimée (article 4), la citoyenneté criméenne (article 5), les langues nationales et officielles (article 6), la division administrative du territoire (partie 2), la protection des droits et des libertés de l'homme (titre III), l'autonomie locale proprement dite (partie 23) et les emblèmes de l'Etat (titre II).

Ce projet se fonde sur des principes et sur de nombreuses formules qui sont absolument incompatibles avec les grands principes de la Constitution de l'Ukraine, qui en fait un Etat unitaire, avec les dispositions de l'accord constitutionnel, conclu le 8 juin 1995 par le Verkhovna Rada et le Président de l'Ukraine, sur "les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de la puissance publique et de l'autonomie locale en Ukraine en attendant l'adoption de la nouvelle constitution", et avec la loi ukrainienne "sur la République autonome de Crimée". Aucun amendement, correction ou modification conciliatoire ne pourrait donc être apporté à ce projet. Même en admettant qu'il y ait une disposition incompatible avec l'ordre constitutionnel ukrainien, il faudrait s'attendre fatalement à de nouvelles tentatives pour introduire dans la Constitution de la Crimée un élément séparatiste propre à créer des situations conflictuelles et dangereuses pour l'Ukraine.

Le fait que la plupart des parlementaires membres du Verkhovna Rada de Crimée ne sont sciemment pas disposés à inscrire son statut autonome dans les limites juridiques de l'Ukraine et s'efforcent méthodiquement d'adopter leur propre Constitution - ce qui est incompatible, non seulement avec la Constitution et la législation ukrainiennes, mais encore avec la pratique constitutionnelle internationale (un Etat unitaire ne peut englober deux Etats souverains et deux constitutions) - est un élément de déstabilisation permanente qui s'oppose à l'instauration d'une Crimée stable et suscite des tensions dans les relations de l'Ukraine avec les autres pays et les organisations internationales. La sécurité de l'Etat ukrainien en est gravement menacée.

En ce qui concerne les intérêts nationaux de l'Ukraine, son ministère de la Justice est arrivé à la conclusion que le statut juridique de l'autonomie criméenne peut être institué par l'adoption de la loi constitutionnelle ukrainienne "sur l'autonomie de la Crimée" (qui est la version du statut de la Crimée déterminée par le droit ukrainien). C'est ainsi que pourrait être inséré dans le projet de Constitution de l'Ukraine un article "sur le statut particulier de la Crimée" qui serait ainsi formulé: "La Crimée est une partie de l'Ukraine jouissant d'un statut autonome particulier", défini par la loi constitutionnelle ukrainienne "sur l'autonomie de la Crimée" (autre version: "le statut de la Crimée est déterminé par la législation ukrainienne").

V. La situation ethnopolitique en Crimée

Au début des années 90, la péninsule était peuplée de 2,4 millions de personnes de diverses origines ethniques. Cinq des groupes ethniques comptaient chacun plus de 10 000 membres. Les Russes étaient en majorité (67%), tandis que les Ukrainiens représentaient un quart de la population (25,7%), auxquels s'ajoutaient les Tatars, des Bélarussiens et des Juifs. Le russe était la langue maternelle de l'immense majorité (82,6%) des habitants, mais de la moitié seulement (52,7%) des Ukrainiens de Crimée.

La situation ethnopolitique se caractérise en Crimée par l'existence de tensions à trois niveaux:

- dans la société criméenne (entre les communautés ethniques, ainsi qu'entre l'administration locale et les Tatars);
- en Ukraine (aux niveaux politiques officiel et officieux, entre Simferopol et Kyiv, de même qu'entre les séparatistes prorusses et les ultranationalistes ukrainiens);
- entre la Russie et l'Ukraine (aux niveaux officiels et autres).

VI. Le problème des Tatars de Crimée

Bien qu'ils n'aient jamais fait partie des populations autochtones, les Tatars forment dans la partie méridionale de l'Ukraine un groupe ethnique nombreux et uni ayant sa propre histoire séculaire et pouvant se targuer d'avoir forgé son identité nationale sur ces terres.

Au début des années 20, les Tatars étaient au nombre de 164 200 et représentaient 25,9% de la population. La situation ethnique avait ceci de particulier que les Slaves (Russes et Ukrainiens), bien plus nombreux que les Tatars, représentaient 51,5% de la population alors que les autres (en particulier les Juifs, les Grecs, les Arméniens, les Allemands et les Bulgares, entre autres) n'étaient guère moins nombreux (23,6%) que les Tatars. Du fait de l'imbrication de leurs intérêts nationaux et des difficultés liées à leur condition socio-économique, la situation ethnopolitique était, entre les deux guerres, extrêmement compliquée et inconséquente. Dans l'intervalle, le

pourcentage de Tatars a fortement diminué par suite de l'augmentation du nombre des Russes et des Ukrainiens. En 1939, ils ne représentaient plus que 19,4% de la population, contre 49,6% de Russes, 13,7% d'Ukrainiens et 17,3% d'autres nationalités. L'évolution brutale de la situation démographique a été à l'origine d'une recrudescence des tensions dans les relations interethniques.

Dès 1928, l'"affaire Veli Ibrainov" a servi de détonateur aux persécutions politiques subies par les Tatars, qui rappelaient étrangement la lutte engagée en Ukraine contre le national-déviatisme. Les difficultés de la collectivisation forcée et le combat mené contre le "nationalisme tatar" ont déclenché entre 1935 et 1940 une répression à grande échelle, qui n'a fait qu'aviver l'antisoviétisme des Tatars au point d'en inciter certains à collaborer pendant la seconde guerre mondiale avec les autorités nazies lors de l'occupation de la région par les Allemands.

Quoique moins de 10% d'entre eux aient collaboré avec l'occupant, la répression s'est abattue sur la quasi-totalité des 200 000 Tatars, déportés le 11 mai 1944 en Sibérie et en Asie centrale. Transformée en région criméenne, la République socialiste soviétique autonome de Crimée fut rattachée en 1954 à l'Ukraine.

Dispersés au Kazakhstan, en Ouzbékistan, au Tadjikistan, dans la région transouralienne et dans le nord du Caucase, les Tatars ont su garder dans l'adversité, pendant un demi-siècle, leur conscience nationale, leur intégrité ethnique et la volonté de regagner leur foyer national historique.

Leur migration en sens inverse, entamée en 1989, s'est soldée par le retour au pays de près de 300 000 Tatars.

VII. La protection juridique des droits des minorités nationales en Ukraine

A. La protection des droits de la minorité nationale russe

L'Etat ukrainien fonde la protection des droits individuels des minorités nationales sur le fait qu'ils font partie intégrante des droits de l'homme généralement admis. La législation en vigueur garantit aux minorités en Ukraine, y compris aux Russes, le droit de s'épanouir librement.

En vertu de l'article 32 de la Constitution, les citoyens ukrainiens sont égaux en droit, quels que soient leur ascendance, leur situation sociale et de fortune, leur origine ethnique et raciale, leur sexe, leur niveau d'instruction, leur langue, leur religion, leur activité professionnelle, leur domicile et les autres circonstances. L'égalité est assurée à tous les citoyens ukrainiens dans tous les domaines de la vie économique, politique, sociale et culturelle.

Aux termes de l'article 34, les citoyens ukrainiens jouissent de droits égaux indépendamment de leur origine raciale et ethnique. Toute limitation directe ou indirecte de ces droits, tout favoritisme direct ou indirect d'inspiration raciale ou ethnique, ainsi que toute propagande axée sur l'exclusivisme racial ou ethnique, l'inimitié ou la haine, tombent sous le coup de la loi. Ces dispositions se retrouvent, par exemple, dans les lois "sur les référendums panukrainiens et locaux", "sur l'élection des députés du peuple ukrainien", "sur l'introduction de modifications et d'amendements dans la législation de la République socialiste soviétique d'Ukraine", "sur l'élection du Président de la République socialiste soviétique d'Ukraine", "sur l'élection des députés et des chefs des conseils des villages, des agglomérations, des raions, des villes, des

districts et des régions", lois qui interdisent toute limitation directe ou indirecte des droits des citoyens ukrainiens, quelle que soit leur origine raciale et ethnique.

L'article 7 de la loi sur les "associations publiques" interdit d'exclure une personne d'un parti politique en raison de son origine ethnique.

Aux termes de la loi "sur les langues utilisées dans la République socialiste soviétique d'Ukraine", l'usage du russe et d'autres langues est admis, avec l'ukrainien, dans tous les domaines.

La Déclaration des droits des nationalités, adoptée le 1er novembre 1991 par le Verkhovna Rada, est mise en œuvre par la loi "sur les minorités nationales en Ukraine", adoptée le 25 juin 1992, qui garantit l'égalité et les droits et libertés politiques, sociaux, économiques et culturels à tous les peuples, groupes nationaux et citoyens fixés sur le territoire de l'Ukraine.

Cette brève analyse de la législation en vigueur en Ukraine nous donne à penser que toute la gamme des libertés et droits politiques, sociaux, économiques et culturels est garantie à la minorité nationale russe.

B. Le problème de la protection des droits des peuples autochtones

Le problème de la condition des peuples établis en Crimée est l'un des plus épineux. A quels groupes nationaux accorder le statut de peuples autochtones? Les Tatars jouissent d'un statut particulier parmi les déportés, du fait que la Crimée est leur foyer national historique. Comment interpréter le statut des Arméniens, Grecs, Allemands, Bulgares, Krymchacks et Karaites? Les Arméniens, Grecs, Allemands et Bulgares sont des minorités nationales car ils représentent des peuples ayant leur propre qualité d'Etat en dehors de l'Ukraine. Les Karaites et les Krymchacks, quant à eux, sont d'authentiques ethnoses historiques, mais leur culture et leur langue ont presque disparu et certains d'entre eux (surtout les jeunes) ne s'identifient quasiment plus à ces nationalités. Les Krymchacks sont près de 500 000, les Karaites, 600 000 et les Tatars, 300 000.

La notion de "peuple autochtone" est absente de la législation ukrainienne en vigueur. Pour résoudre les problèmes des peuples autochtones et protéger leurs droits, le ministère de la Justice a proposé au gouvernement d'entreprendre une étude sur le statut des peuples autochtones et de leurs organes représentatifs, compte tenu de leurs relations interethniques particulières en Crimée et de l'expérience acquise par les pays de démocratie avancée en matière de solution de problèmes analogues concernant les rapports de droit.

C. Le problème de la protection des droits des Tatars

En vertu de la loi "sur les minorités nationales en Ukraine", les Tatars jouissent du même statut que les Allemands, les Bulgares, les Arméniens et autres minorités nationales établies en Ukraine en général et en Crimée en particulier. Les Tatars eux-mêmes insistent toutefois sur la nécessité de la reconnaissance de leur statut de peuple autochtone de Crimée et de légitimation du Medjlis, leur organe représentatif.

La Résolution n° 636 "sur les mesures visant à résoudre les problèmes politiques, juridiques, socio-économiques et ethniques dans la République autonome de Crimée", adoptée le 11 août 1995 par le Cabinet des ministres, témoigne du fait que l'Etat a, en principe, infléchi sa politique quant à ce problème. Cette résolution traite des problèmes les plus délicats des Tatars, dont:

- le statut juridique de leur Medjlis;
- leur représentation dans les Verkhovna Rada d'Ukraine et de Crimée;
- le retour ordonné en Crimée des peuples déportés, leur réinstallation et leur réinsertion;
- l'octroi de la citoyenneté ukrainienne aux rapatriés.

Pour donner suite à cette résolution, le ministère ukrainien de la Justice a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions en vue de la définition du statut du Medjlis, cela, de concert avec des représentants du gouvernement, du groupe des Kurultai au Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée, et de divers ministères et administrations ukrainiens.

c. Droits et autonomie des minorités nationales en Sloénie par M. Anton BEBLER

Représentant permanent de la République de Sloénie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

Depuis le 25 juin 1991, date de sa déclaration d'indépendance, la République de Sloénie a accordé une autonomie dans divers domaines à deux minorités nationales traditionnellement présentes sur son territoire. A la demande de ces deux groupes, la nouvelle Constitution slovène de 1991 a remplacé le terme de "minorité nationale" par celui de "communauté nationale", afin d'éviter les éventuelles connotations négatives du mot "minorité". Les groupes en question sont les communautés ethniques/nationales hongroise et italienne. La plupart de leurs membres résident depuis des siècles en Sloénie et sont aujourd'hui recentrés à deux extrémités du territoire, non loin des frontières hongroise et italienne. A l'heure actuelle, les deux communautés comptent quelque 12000 membres, soit presque 0,6% de la population totale de la République de Sloénie. Bien qu'elle soit environ deux fois et demie plus grande que la communauté italienne, la communauté hongroise est en moyenne plus rurale en termes d'habitat et plus paysanne dans sa composition sociale. En outre, elle compte relativement moins d'intellectuels, de fonctionnaires et d'entrepreneurs. La communauté italienne, quant à elle, dispose d'une meilleure infrastructure en matière d'établissements d'enseignement secondaire et professionnel et de presse écrite et électronique d'expression italienne.

Ces deux groupes sont les seuls à jouir du statut constitutionnel de "communautés nationales autochtones". Cette désignation officielle, qui les distingue des autres groupes ethniques non slovènes de la République de Sloénie, est justifiée par plusieurs facteurs objectifs tant sociologiques qu'historiques. En effet, les deux communautés se composent de descendants de populations culturellement distinctes et géographiquement concentrées, qui se sont sédentarisées depuis des siècles dans les zones rurales et urbaines du territoire slovène actuel. Toutes ces caractéristiques propres aux communautés hongroise et italienne les différencient des Roms (d'origine indienne) qui sont partiellement nomades et plus dispersés, ainsi que des groupes de germanophones et de Juifs, dispersés et beaucoup moins nombreux, et des populations bien plus importantes de Bosniaques musulmans, de Croates, de Serbes, de Monténégrins, d'Albanais du Kosovo, de Macédoniens et de "Yougoslaves" de nationalité indéfinie ou multiple. Ces derniers groupes comptent une majorité d'immigrés relativement récents - des travailleurs, d'anciens agents fédéraux yougoslaves, des entrepreneurs et quelques membres de professions libérales qui ont trouvé du travail et se sont installés, pour la plupart, dans les villes industrielles slovènes au cours des quelques décennies ayant précédé la fin de la Yougoslavie. D'un point de vue sociologique et culturel, ils sont très proches des groupes principalement urbains et dispersés de

"travailleurs immigrés" originaires des Balkans et vivant en Allemagne, en Autriche, en France, en Suisse, etc. La majorité d'entre eux, à savoir quelque 180000 personnes soit 9% de la population totale de la Slovénie, se sont vues accorder individuellement la nationalité slovène à condition d'avoir résidé en permanence sur le sol slovène avant juin 1991. Les quelques demandes formulées par ces groupes en vue de bénéficier des droits collectifs reconnus aux minorités nationales (y compris des écoles spéciales) n'ont été que partiellement satisfaites en ce qui concerne les Roms (Tsiganes). Ils ont été officiellement reconnus en tant que "groupe ethnique" distinct, bénéficiant d'un enseignement dans leur propre langue au sein de plusieurs écoles primaires, et du soutien de l'Etat pour leurs activités culturelles.

Dans les circonscriptions nationalement diversifiées, les communautés nationales hongroise et italienne, toutes deux reconnues, jouissent d'une autonomie politique et culturelle, mais non d'une autonomie territoriale. Leurs ressortissants exercent des droits tant collectifs qu'individuels. Certains sont surtout collectifs, d'autres principalement individuels. Parmi les droits reconnus aux deux communautés et à leurs ressortissants, certains sont régis par la territorialité (par les statuts communaux et municipaux), tandis que d'autres sont de nature extra-territoriale. A titre d'exemple, pour l'élection des deux députés à l'Assemblée nationale prévus par la Constitution sur un total de quatre-vingt-dix sièges, les électeurs inscrits des deux communautés peuvent exercer leur droit de vote dans les circonscriptions nationalement diversifiées, dans d'autres circonscriptions slovènes ou à l'étranger (dans ce dernier cas, ils votent par correspondance). Outre cette garantie constitutionnelle de représentation au Parlement, les deux communautés exercent un droit politique essentiel: elles créent leurs propres collectivités autonomes et autoadministrées. En matière électorale elles agissent en qualité de partis politiques, tandis que dans le domaine juridique elles ont le statut d'entreprises publiques et d'organisations à but non lucratif.

Bon nombre de ces droits leur ont été conférés bien avant la déclaration d'indépendance de la Slovénie, sous le régime constitutionnel et légal de l'Etat antérieur, à savoir la "République socialiste fédérative de Yougoslavie" (RSFY). Il échet de souligner que ces droits ont été élargis par la Constitution de la "République socialiste de Slovénie", alors qu'elle n'était encore qu'une composante fédérale. En outre, la transposition de ces droits constitutionnels dans les lois slovènes, les statuts municipaux et les autres règlements (portant, par exemple, sur l'enseignement, les médias et l'utilisation des symboles nationaux), et surtout leur application, ont été plus libérales et plus favorables aux minorités en Slovénie que dans les autres unités fédérales, notamment en Serbie et en Croatie. Durant des décennies, la RSFY a milité avec ferveur pour un développement de la protection internationale des minorités nationales. Cette ardeur s'est apparemment dissipée à la fin des années 80, lorsque les autorités de la plus grande unité fédérale de l'époque, la Serbie, ont lancé leurs offensives contre l'autonomie politique et d'autres droits de la minorité albanaise de la province du Kosovo. Toutefois, s'agissant des communautés hongroise et italienne, la RSFY a respecté jusqu'à son effondrement la plupart des recommandations énoncées par la "Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques", et ceci avant même son adoption en décembre 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Slovénie, qui était déjà membre des Nations Unies, a naturellement adhéré à cette résolution et appliqué toutes ses recommandations.

Aux termes des articles 1 à 6 de cette Déclaration, les Etats membres des Nations Unies s'engagent notamment à:

- protéger l'existence des minorités nationales et favoriser l'instauration des conditions propres à promouvoir leur identité;
- adopter les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins;
- respecter le droit des minorités:
 - de jouir de leur propre culture et d'utiliser leur propre langue en public, sans ingérence ni discrimination quelconque;
 - de participer pleinement, au niveau national et régional, à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique;
 - de créer et de gérer leurs propres associations, d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées;
 - d'exercer leurs droits individuellement aussi bien qu'en communauté;
 - d'exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme dans des conditions de pleine égalité devant la loi;
 - de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes;
 - d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle;
 - etc.

Le respect de ces obligations et des dispositions de la Convention-cadre européenne de 1995 pour la protection des minorités nationales est illustré par certaines dispositions constitutionnelles et légales en vigueur dans la République de Slovénie, dont une sélection figure à l'Annexe I du présent document. Les droits de la communauté italienne de Slovénie (dont jouit également la communauté hongroise) sont résumés dans la première colonne du tableau figurant à l'Annexe II. Ces droits sont les suivants:

- protection des minorités nationales indépendamment du nombre de ressortissants de ces communautés;
- garantie de représentation politique à l'Assemblée nationale et dans les administrations locales;
- droit de veto sur toute proposition concernant les problèmes fondamentaux de la minorité;
- reconnaissance de la langue minoritaire en tant que langue officielle; droit d'utiliser cette langue au Parlement, dans les administrations locales, auprès des organes administratifs et des tribunaux;
- obligation pour les autorités d'utiliser la langue minoritaire lors des manifestations officielles, pour les inscriptions et avis publics, et d'arborer le drapeau de la minorité;

- bilinguisme obligatoire des formulaires officiels, des cartes d'identité, des indications topographiques, des annonces et des enseignes d'entreprises, d'artisans et de travailleurs indépendants;
- droit de veto des organisations minoritaires sur les décisions les concernant prises par les institutions locales;
- émissions radiodiffusées et télévisées dans la langue minoritaire;
- enseignement obligatoire de la langue minoritaire dans les écoles de la majorité;
- crèches, jardins d'enfants, enseignement primaire et secondaire pour la minorité dans sa propre langue;
- aide financière pour les périodiques, quotidiens et hebdomadaires, et pour les activités culturelles de la minorité;

Cette énumération montre clairement que les deux communautés nationales reconnues en Slovénie bénéficient d'une protection et d'un soutien publics considérables. A certains égards, leurs ressortissants sont même privilégiés par rapport à la majorité slovène. Ils sont, par exemple, surreprésentés au Parlement slovène. Outre les sièges qui leur sont réservés (1,8% du nombre total), ils prennent part au second tour des élections et leurs représentants sont généralement aussi élus sur les listes des partis. Le maire de la plus grande ville côtière, Koper/Capodistria, sort des rangs de la minorité italienne. Les deux communautés sont également à l'abri de la discrimination et d'une assimilation délibérée ou encouragée publiquement. Par contre, toutes les petites minorités vivant dans les circonscriptions nationalement diversifiées subissent un effritement et une assimilation progressive dus aux mariages interethniques, aux départs pour des régions offrant de meilleures perspectives d'emploi, aux avantages en matière d'enseignement universitaire, de formation spécialisée, de carrière et de promotion dans plusieurs professions etc., auxquels ils ne peuvent accéder qu'en quittant leurs petits territoires de peuplement et ce uniquement dans la langue majoritaire (ceci s'applique même à des minorités européennes aussi bien protégées que la population rhéto-romanche dans le pays qui accueille cette conférence). Le cumul de ces évolutions sociales à long terme avec de faibles taux de natalité et des cellules familiales très souvent restreintes a abouti, au cours des dernières décennies, à un affaiblissement de la supériorité numérique et du taux de représentation de la communauté hongroise dans la population totale de la Slovénie (11019 personnes soit 0,75% en 1953, contre 8503 personnes soit 0,43% en 1991). Le processus d'assimilation est encore plus rapide parmi les membres de la petite minorité slovène de Hongrie, dont la situation ne laisse rien à envier à la communauté hongroise de Slovénie.

Aujourd'hui, la communauté italienne compte quelques 3000 membres, qui ne représentent qu'une fraction d'une population d'italophones auparavant assez nombreuse et regroupée dans la zone côtière de la Slovénie actuelle. Cette minorité numériquement, économiquement et intellectuellement très forte sous le long règne austro-hongrois est devenue en 1941 la population majoritaire d'Istrie sous le régime italien. Ce bouleversement était le fruit de deux décennies de violentes politiques fascistes de répression nationale, d'expulsion de Slaves, de "purification ethnique" et d'italianisation forcée, des mesures qui ont également été appliquées dans la zone où vit aujourd'hui la minorité italienne de Slovénie. En 1947, le traité de paix avec l'Italie a annexé la majeure partie de la péninsule istrienne à la zone "B" du tampon "Territoire

libre de Trieste" (TLT). Cette zone était alors sous le contrôle de l'armée yougoslave. En 1954, un accord a dissous le "TLT" et la ligne de démarcation entre les deux zones est devenue une frontière entre l'Italie et la Yougoslavie. Suite à ces événements, la grande majorité des Italiens locaux et des personnes (d'origine slave et autre) se réclamant de cette nationalité, ainsi que plusieurs milliers de Slovènes et d'"Istriens" bilingues de nationalité indéfinie ont usé du droit légal que leur avait conféré le traité de paix en "optant" pour l'abandon de la partie yougoslave de l'Istrie. Ils ont afflué par vagues en Italie et dans d'autres pays (même outre-mer) et ont demandé la nationalité de ces pays d'accueil. L'exode massif des optanti (appelés esuli en Italie) de la "Yougoslavie communiste impie" a été activement (et imprudemment) encouragé par les autorités et la radio italiennes et par l'évêque catholique de Trieste. Après cette grande perte, le nombre de ressortissants italiens restés en Yougoslavie s'est peu à peu stabilisé. Depuis la fin des années 50, cette minorité s'est progressivement agrandie sous l'influence indubitable d'une présence économique italienne renforcée dans la région et des aides et avantages supplémentaires que le gouvernement italien offre à cette minorité. Les effectifs des jardins d'enfants et des écoles de la minorité italienne se sont étoffés avec l'arrivée d'enfants de familles non italiennes (des Slovènes et d'autres Slaves du Sud).

Bien que la situation des Italiens en Slovénie diffère substantiellement du traitement, moins favorable, accordé aux Slovènes en Italie (voir annexe II), les gouvernements italiens précédents ont bloqué la conclusion du traité d'association entre la Slovénie et l'Union européenne, afin d'obliger les Slovènes à accorder plus d'avantages à leur minorité italienne. Après quelques années de tension, le nouveau gouvernement italien a renoncé à ces conditions pour des motifs de caractère bilatéral, et le traité a pu finalement être signé en juin 1996.

ANNEXE I

Principales dispositions constitutionnelles et légales relatives aux droits collectifs spéciaux des minorités hongroise et italienne dans la République de Slovénie

1. Dispositions fondamentales

Acte constitutionnel fondamental sur l'indépendance et la souveraineté de la République de Slovénie

III

La République de Slovénie garantit la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales à toutes les personnes se trouvant sur le territoire de la République de Slovénie, sans distinction d'appartenance nationale, ni aucune discrimination, conformément à la Constitution de la République de Slovénie et aux traités internationaux en vigueur.

Tous les droits de la Constitution de la République de Slovénie et des traités internationaux en vigueur sont garantis aux communautés nationales italienne et hongroise dans la République de Slovénie et à leurs ressortissants vivant en République de Slovénie.

Article 5

L'Etat, sur son territoire, protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il protège et garantit les droits des communautés nationales autochtones italienne et hongroise. Il veille sur les minorités nationales slovènes autochtones dans les Etats voisins, sur les émigrés et émigrants slovènes, et favorise leurs contacts avec la patrie. Il veille à la sauvegarde des richesses naturelles et du patrimoine culturel, et crée les conditions d'un développement harmonieux de la civilisation et de la culture slovènes.

Les Slovènes dépourvus de la nationalité slovène peuvent jouir en Slovénie de droits et d'avantages particuliers. La nature et l'étendue de ces droits et avantages sont fixées par la loi.

Article 64

Est garanti, aux communautés nationales autochtones italienne et hongroise, ainsi qu'à leurs ressortissants, le droit d'utiliser librement leurs symboles nationaux et, pour la sauvegarde de leur identité nationale, de créer des organisations, de développer des activités économiques, culturelles et scientifiques de recherche ainsi que des activités dans le domaine de l'information publique et de l'édition. En accord avec la loi, ces deux communautés nationales et leurs ressortissants ont le droit à une éducation et un enseignement dans leur langue ainsi qu'à une mise en forme et un développement de cette éducation et de cet enseignement. La loi détermine les circonscriptions où la scolarité bilingue est obligatoire.

2. Circonscriptions où vit la communauté nationale italienne

Les circonscriptions nationalement diversifiées sont déterminées par les statuts de communes telles que la municipalité d'Izola.

Extrait du statut de la municipalité d'Izola

Article 2, paragraphe 2

Les circonscriptions nationalement diversifiées comprennent la ville d'Izola et les villages de Dobrava pri Izoli, Jagodje, Livade, Polje pri Izoli. Sur ce territoire, les langues italienne et slovène sont égales dans la vie publique et sociale. Tous les panneaux publics ou autres de ce territoire doivent être rédigés correctement dans les deux langues.

Article 97

Dans les circonscriptions nationalement diversifiées, les organes des collectivités locales doivent garantir la représentation de la minorité nationale italienne en leur sein.

3. Utilisation de la langue et de l'emblème national

Constitution de la République de Slovénie (1991)

Article 11

La langue officielle en Slovénie est le slovène. Dans les circonscriptions des communes où vivent les communautés nationales italienne ou hongroise, la langue officielle est aussi l'italien ou le hongrois.

Article 61

Chacun a le droit d'exprimer librement son appartenance à un peuple ou à une communauté nationale, de cultiver et d'exprimer sa culture et d'utiliser sa langue et son écriture.

Article 62

Chacun a le droit, dans la réalisation de ses droits et devoirs et lors de procédures devant des organes de l'Etat et d'autres organes remplissant une fonction publique, d'utiliser sa langue et son écriture selon les modalités fixées par la loi.

Loi sur le registre des naissances et des décès (1987)

Article 30, paragraphe 2

Dans les circonscriptions où vivent des ressortissants des minorités nationales italienne ou hongroise, les officiers de l'état civil doivent également produire des rapports et certificats du registre des naissances et des décès en italien ou en hongrois.

Loi sur les noms et prénoms (1987)

Article 3

Sauf décision contraire des intéressés, les noms et prénoms des ressortissants des communautés nationales italienne ou hongroise sont enregistrés dans l'écriture et la forme de la langue italienne ou hongroise.

Règlement relatif au choix des noms d'agglomérations et de rues et à la signalisation des agglomérations, rues et bâtiments (1980)

Article 25

Dans les circonscriptions où des ressortissants des minorités nationales italienne et hongroise cohabitent avec des ressortissants slovènes, les panneaux portent les noms des agglomérations et des rues dans les deux langues. Le nom slovène figure au-dessus du nom de la langue minoritaire. Tous deux ont la même taille.

Loi sur les tribunaux ordinaires (1977)

Article 18

La langue employée par les tribunaux est le slovène.

Dans les circonscriptions où la loi ou le statut de la communauté socio-politique prévoit l'égalité de la langue italienne ou hongroise, lorsque la partie intéressée utilise la langue italienne ou hongroise, les procédures sont également tenues et les jugements rendus en italien ou en hongrois.

Lorsqu'une juridiction supérieure statue sur des moyens légaux dans des affaires pour lesquelles la juridiction inférieure a également employé l'italien ou le hongrois, le jugement est aussi traduit en italien ou en hongrois.

Lorsqu'une juridiction supérieure appelée à statuer sur une affaire mène la procédure conformément au paragraphe précédent, elle est tenue d'appliquer les dispositions figurant au deuxième paragraphe du présent article.

Aux termes de la loi, chacun a le droit d'utiliser sa propre langue et sa propre écriture devant les tribunaux. Il incombe aux tribunaux de fournir à l'intéressé les documents et informations sur ses travaux dans sa propre langue par l'intermédiaire d'un interprète de justice.

Loi sur le ministère public (1987)

Article 11

Dans les circonscriptions où la loi ou le statut de la communauté socio-politique prévoit l'égalité de la langue italienne ou hongroise, le ministère public utilise également la langue italienne ou hongroise pour ses travaux.

Extrait du statut de la municipalité d'Izola

Article 156

Tout acte officiel rendu par un organe administratif ou autre dans le cadre d'une procédure légale doit être communiqué aux citoyens de la minorité nationale italienne dans les deux langues, les deux textes faisant également foi.

Article 159

Les mariages entre citoyens de la communauté nationale italienne sont célébrés en italien.

Lorsque des citoyens des deux nationalités souhaitant se marier ne parviennent pas à s'accorder sur le choix d'une langue, le mariage a lieu en slovène et en italien.

Article 160

Dans les circonscriptions nationalement diversifiées, lors des fêtes et autres manifestations publiques destinées aux citoyens des deux nationalités, les deux langues doivent être représentées.

Dans ces mêmes circonscriptions, les rapports et autres autorisations publiques doivent être rédigés dans les deux langues.

Dans ces circonscriptions, tout organe souhaitant réunir des citoyens doit veiller à ce que les documents de l'assemblée soient rédigés dans les deux langues.

Article 161

Les formulaires destinés aux travailleurs et aux citoyens des circonscriptions nationalement diversifiées doivent être bilingues.

L'utilisation de formulaires bilingues est notamment obligatoire pour les bureaux de l'état civil, les services fiscaux et médicaux, les services de prévention des accidents du travail, les services de sécurité et d'assurance sociales, les tribunaux de l'autogestion, les tribunaux du travail associé, les tribunaux ordinaires, les organes chargés de l'exercice des poursuites pour infraction, les services des organisations de travail associé, les groupements d'intérêts autogérés et d'autres organisations et communautés autogérées qui ont des contacts réguliers avec les travailleurs et les citoyens.

Article 162

Conformément aux règles en vigueur, les organes de l'Etat, les collectivités locales et les autres communautés présentes dans les circonscriptions nationalement diversifiées doivent utiliser des tampons bilingues dans le cadre des travaux destinés aux travailleurs et citoyens de ces circonscriptions.

Article 163

Les panneaux publics des circonscriptions nationalement diversifiées sont bilingues.

Les avis et arrêtés des organes de l'Etat publiés par voie d'affichage et les autres avis publics et communiqués des collectivités locales doivent être bilingues.

Les affiches et avis conviant les citoyens à une manifestation culturelle, sportive ou autre doivent être bilingues, quel qu'en soit l'organisateur.

Article 164

Le statut de la municipalité, les modifications et amendements qui y sont portés, les arrêtés et autres actes généraux du conseil municipal et de ses organes sont publiés dans les deux langues.

Article 165

Dans les circonscriptions nationalement diversifiées d'une municipalité, le drapeau italien est arboré en tout lieu et en toute occasion où les drapeaux nationaux sont déployés.

4. Organisation des communautés nationales et représentation au sein des organes gouvernementaux

Constitution de la République de Slovénie (1991)

Article 64, paragraphes 2,3,4 et 5

Dans les circonscriptions où vivent ces deux communautés, leurs ressortissants constituent, pour la réalisation de leurs droits, leurs propres collectivités administrativement autonomes. Sur leur proposition, l'Etat peut mandater les collectivités nationales administrativement autonomes pour l'exécution de tâches déterminées du ressort de l'Etat, et garantit les moyens de leur réalisation.

Les deux communautés nationales sont directement représentées dans les organes représentatifs de l'autonomie administrative locale et à l'Assemblée nationale.

La loi régit la situation et les modalités de réalisation des droits de la communauté nationale italienne ou bien hongroise dans les circonscriptions où elles vivent, les devoirs des collectivités locales administrativement autonomes pour la réalisation de ces droits, ainsi que les droits que les ressortissants de ces communautés nationales réalisent également hors de ces circonscriptions. Les droits des deux communautés nationales et de leurs ressortissants sont garantis indépendamment du nombre de ressortissants de ces communautés.

Les lois, autres règlements et actes généraux qui concernent la réalisation de droits précis inscrits dans la Constitution et la situation des communautés nationales uniquement, ne peuvent être adoptés sans l'accord des représentants de ces communautés nationales.

Article 80

L'Assemblée nationale est composée de députés des citoyens slovènes et compte quatre-vingt-dix députés.

Les députés sont élus au suffrage secret, direct, égal et universel.

Un député pour chaque communauté nationale italienne et hongroise est toujours élu à l'Assemblée nationale.

Le système électoral est régit par une loi adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des suffrages de tous les députés.

Loi sur les élections à l'Assemblée nationale (1992)

Article 2

Les députés sont élus dans des circonscriptions électorales.

L'élection des députés est régie par le principe selon lequel les députés doivent être élus par un nombre d'habitants approximativement égal ainsi que le principe de représentation proportionnelle des divers intérêts politiques au sein de l'Assemblée nationale.

Un député pour chaque communauté nationale italienne et hongroise est élu à l'Assemblée nationale.

Article 3

Sauf dispositions particulières de la présente loi, l'élection des députés des minorités italienne et hongroise à l'Assemblée nationale est régie par les dispositions de la présente loi s'appliquant aux autres députés.

Article 8

Tout membre de la minorité italienne ou hongroise titulaire du droit de vote peut élire et se faire élire député de la minorité italienne ou hongroise.

Article 17

Si le mandat d'un député expire, sauf s'il démissionne dans un délai de six mois après confirmation du mandat, il est remplacé pour le reste du mandat par le candidat de la même liste électorale qui aurait été élu si le député remplacé ne l'avait pas été.

Si le mandat du député d'une communauté nationale expire, il est remplacé pour le reste du mandat par le candidat de la liste électorale qui aurait été élu si le député remplacé ne l'avait pas été.

Si les candidats mentionnés aux deux premiers paragraphes de cet article n'acceptent pas le mandat dans un délai de huit jours, ce droit revient au candidat suivant sur la liste.

Article 20

Huit circonscriptions sont créées pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Chaque circonscription élit onze députés.

La création des circonscriptions est régie par le principe selon lequel chaque député doit être élu par un nombre approximativement égal d'habitants.

Les facteurs géographiques, culturels et autres doivent présider à la création des circonscriptions et districts électoraux.

Un district électoral peut comprendre une seule communauté, deux ou trois communautés ou une partie d'une communauté.

Chaque circonscription est divisée en onze districts électoraux, chacun ayant un nombre d'électeurs approximativement égal. Chaque district électoral élit un candidat.

Dans les régions où vivent les minorités italienne et hongroise, des circonscriptions spéciales sont créées pour l'élection des députés des minorités nationales.

Article 23

Les commissions électorales sont:

1. la commission électorale de la République,
2. les commissions électorales de circonscriptions,
3. les commissions électorales de districts.

Pour l'élection des députés des minorités nationales italienne et hongroise, des bureaux électoraux sont créés dans les circonscriptions spéciales.

Article 33

Les commissions électorales des circonscriptions pour l'élection des députés des minorités doivent compter au moins un ressortissant d'une minorité nationale en leur sein.

Article 37

La commission électorale de la République peut déléguer sa propre autorité à une commission électorale de circonscription pour l'élection des députés des minorités nationales.

Article 45

Nul ne peut poser sa candidature à l'élection du député de la minorité italienne ou hongroise sans réunir au minimum trente signatures parmi les électeurs de la minorité italienne ou hongroise.

Article 95

La commission électorale d'une circonscription spéciale pour l'élection des députés des minorités italienne et hongroise doit établir le nombre d'électeurs inscrits au registre électoral, le nombre d'électeurs ayant pris part au vote, le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance, le nombre de bulletins de vote nuls, et le classement préférentiel des candidats.

Le classement préférentiel des candidats s'accompagne d'un certain nombre de points. Tout candidat arrivant en tête se voit attribuer autant de points qu'il y avait de candidats en lice. Un point est retiré pour chaque rang suivant. Les points de chaque candidat sont additionnés.

Article 96

Le candidat ayant obtenu la majorité des suffrages dans une circonscription est élu député de la minorité nationale italienne ou hongroise. En cas d'égalité des suffrages entre deux ou plusieurs candidats, ils sont départagés par tirage au sort. La commission électorale de la circonscription spéciale procède au tirage au sort en présence des candidats ou de leurs représentants.

La commission électorale de la circonscription spéciale établit les résultats des élections susmentionnées et dresse le procès-verbal de ces résultats et des travaux prévus à l'article précédent. Ce document est signé par le président et les membres de la commission. Le procès-verbal et les autres documents électoraux sont transmis à la commission électorale de la République.

Loi sur la création de circonscriptions pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale (1992)

Article 2

Le territoire de la République de Slovénie compte huit circonscriptions englobant les territoires de plusieurs municipalités voisines. ...

Les territoires des municipalités où vivent les minorités nationales italienne et hongroise comptent deux circonscriptions dans lesquelles un député est élu pour chacune des deux minorités nationales.

Article 4

Pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, les circonscriptions, municipalités et districts électoraux où sont établis les sièges des circonscriptions sont les suivants ...

- le neuvième district électoral, qui englobe les territoires des municipalités de Koper, Izola et Piran pour l'élection d'un député de la minorité nationale italienne (siège à Koper);
- le dixième district électoral, qui englobe les territoires des municipalités de Murska Sobota et Lendava pour l'élection d'un député de la minorité nationale hongroise (siège à Lendava).

Loi sur l'enregistrement des droits de vote (1992)

Article 2

Les droits de vote des citoyens pour l'élection des députés des communautés nationales italienne et hongroise sont consignés dans le registre électoral des citoyens appartenant aux communautés nationales italienne et hongroise.

Article 19

Dans les territoires où vivent les communautés nationales italienne ou hongroise, les registres électoraux des citoyens appartenant à ces communautés sont tenus par la commission de la communauté nationale autoadministrée concernée.

Chaque bureau de vote établit son propre registre électoral.

Article 22

Les citoyens qui appartiennent à la communauté nationale italienne ou hongroise, mais ne résident pas en permanence sur le territoire où vit la communauté en question, sont portés au registre des citoyens de la communauté nationale italienne ou hongroise sur demande écrite adressée à la communauté nationale autoadministrée concernée.

Loi sur la réalisation des droits spéciaux pour les membres des minorités nationales italienne et hongroise dans le domaine de l'éducation (1992)

Article 4

Dans les circonscriptions où cohabitent les membres des minorités nationales et les ressortissants slovènes (ci-après: circonscriptions nationalement diversifiées), la réalisation des droits spéciaux des membres des minorités nationales italienne et hongroise et l'égalité des langues de ces nationalités avec la langue slovène sont assurées par la création d'établissements scolaires dont les langues d'enseignement sont le slovène et les langues minoritaires (ci-après: établissements scolaires bilingues), et d'établissements scolaires dont la langue d'enseignement est celle d'une minorité nationale (ci-après: établissements scolaires de la langue minoritaire).

L'enseignement dispensé dans les établissements scolaires bilingues est destiné aux ressortissants slovènes et aux membres de la minorité nationale concernée.

Dans les établissements scolaires de la langue minoritaire, les élèves doivent apprendre le slovène; dans ces mêmes circonscriptions, les élèves qui bénéficient d'un enseignement en slovène doivent également apprendre la langue de la minorité nationale. Ils acquièrent ainsi les bases du bilinguisme, s'initient aux valeurs culturelles et autres des deux nationalités et renforcent leur cohabitation mutuelle.

Pour la réalisation des tâches et objectifs sociaux énoncés à l'article 3 de la présente loi, l'enseignement de la langue minoritaire est également assuré au sein de l'université appropriée.

Extrait du statut de la municipalité d'Izola

Article 150

Les citoyens de la minorité nationale italienne vivant dans les circonscriptions nationalement diversifiées bénéficient d'un enseignement primaire dans leur langue maternelle.

Conjointement avec les autres municipalités où vivent des citoyens de la minorité nationale italienne, la municipalité leur fournit un enseignement en italien dans les établissements d'enseignement général secondaire et professionnel ainsi que dans d'autres établissements scolaires.

ANNEXE II

COMPARAISON ENTRE LES DROITS DE LA MINORITE ITALIENNE EN SLOVENIE ET CEUX DES MINORITES SLOVENE ET GERMANOPHONE EN ITALIE

DROIT	MINORITE ITALIENNE EN SLOVENIE	MINORITE SLOVENE EN ITALIE	MINORITE ALLEMANDE EN ITALIE
1. Protection des droits fondamentaux de la minorité indépendamment du nombre de ressortissants	OUI Constitution de 1991, art. 64	NON	OUI Statut de 1976 de la région autonome de Trentin-Haut-Adige
2. Autonomie territoriale	NON	NON	OUI La population allemande est majoritaire dans la province autonome de Bolzano
3. Garantie de représentation politique au Parlement	OUI Constitution, art. 64	NON	NON
4. Droit de veto d'un représentant de la minorité sur toute proposition concernant les problèmes fondamentaux de la minorité	OUI Constitution, art. 64	NON	NON
5. Garantie de représentation dans les administrations locales et (en Italie) dans les conseils régionaux	OUI Constitution, art. 64	NON	OUI En effet, au sein des organes exécutifs, statut régional, art. 36, 50, 61
6. Reconnaissance de la langue minoritaire en tant que langue officielle	OUI Constitution, art. 64	NON	OUI Statut régional, art. 99
7. Droit d'utiliser la langue minoritaire au Parlement	OUI Règlement parlementaire	NON	NON Mais ce droit est garanti au sein des conseils régionaux
8. Droit d'utiliser la langue minoritaire dans les administrations locales	OUI Constitution, art. 11, statuts communaux	OUI Uniquement dans certaines communes, Mémorandum de Londres de 1954, Traité d'Osimo de 1975	OUI Statut régional, art. 100

DROIT	MINORITE ITALIENNE EN SLOVENIE	MINORITE SLOVENE EN ITALIE	MINORITE ALLEMANDE EN ITALIE
9. Droit d'utiliser la langue minoritaire avec les autorités administratives	OUI Constitution, art. 11, statuts communaux	OUI Seulement dans certaines communes, Mémorandum de Londres de 1954, Traité d'Osimo de 1975	OUI Statut régional, art. 100
10. Droit d'utiliser la langue minoritaire devant les tribunaux	OUI Constitution, art. 11 et 62	OUI Code de procédure pénale, art. 109, arrêt de la Cour constitutionnelle 62/1992	OUI Statut régional, art. 89, 90-96, 100
11. Obligation pour les autorités d'utiliser la langue minoritaire lors des manifestations officielles	OUI Statuts communaux	NON	NON
12. Obligation pour les autorités d'utiliser la langue minoritaire pour les avis publics et les inscriptions	OUI Statuts communaux	OUI En partie dans la province de Trieste sur la seule base du Mémorandum de Londres de 1954	OUI Statut régional, art. 100
13. Obligation pour les autorités d'arborer le drapeau de la minorité	OUI Statuts communaux	NON	OUI En effet, le drapeau de la province
14. Obligation pour les entreprises privées, les artisans et les travailleurs indépendants d'afficher des annonces et enseignes bilingues	OUI Statuts communaux	NON	NON
15. Indications topographiques obligatoirement bilingues	OUI Statuts communaux	NON	NON

DROIT	MINORITE ITALIENNE EN SLOVENIE	MINORITE SLOVENE EN ITALIE	MINORITE ALLEMANDE EN ITALIE
16. Reconnaissance des organisations minoritaires en tant qu'institutions publiques susceptibles de s'opposer aux décisions des institutions locales	OUI Constitution, art. 64	NON	NON
17. Programmes radiodiffusés dans la langue minoritaire	OUI	OUI	OUI
18. Programmes télévisés dans la langue minoritaire	OUI	NON Malgré la loi N° 103 de 1975	OUI
19. Formulaires bilingues	OUI	NON	OUI
20. Cartes d'identité bilingues	OUI	NON Uniquement dans 4 communes sur 34	OUI
21. Obligation d'enseigner la langue minoritaire dans les écoles de la majorité	OUI Constitution, art. 64	NON	OUI Statut régional, art. 19
22. Crèches, écoles primaires et secondaires pour la minorité	OUI Constitution, art. 64	OUI Loi N° 1012 de 1961 et loi N° 932 de 1973, mais uniquement dans les provinces de Trieste et Gorizia	OUI
23. Aide financière pour les périodiques, quotidiens et hebdomadaires de la minorité	OUI Constitution, art. 64	OUI En partie, aux termes de la loi sur la presse	NON
24. Aide financière pour les activités culturelles de la minorité	OUI Constitution, art. 64	OUI Loi régionale N° 46 de Frioul-Vénétie Julienne de 1991	OUI
25. Répartition des emplois et des bénéfices publics selon le principe de la "proportionnalité ethnique"	NON	NON	OUI Décret du Président de la République N° 752 de 1976
26. Structures et activités économiques	NON Uniquement pour	OUI	OUI

DROIT	MINORITE ITALIENNE EN SLOVENIE	MINORITE SLOVENE EN ITALIE	MINORITE ALLEMANDE EN ITALIE
indépendantes	certaines activités depuis 1990		

d. La situation en Moldova par M. Alexei BARBANEAGRA
Vice-Recteur, Chişinau

Le Séminaire intitulé: "Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités", organisé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, vient à son heure. Il est extrêmement important pour mon pays - la Moldavie, ainsi que pour la stabilité et la démocratie sur tout le continent européen.

La Moldavie, qui est membre de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, et qui a ratifié les principaux documents juridiques fondamentaux sur la démocratie, les droits et les libertés de l'homme, souhaite sincèrement construire un Etat de droit, passer à une économie de marché et instaurer la paix civile dans cette région d'Europe.

Mon pays, comme les autres pays apparus après la chute de l'URSS, s'est engagé dans une voie difficile afin de s'affirmer en tant qu'Etat indépendant. Il a toujours subi des problèmes insolubles, dont se préoccupent les organes d'Etat et publics de Moldavie et les organismes internationaux.

Le Parlement moldave a adopté quelques documents importants appelés à consolider l'Etat moldave, à savoir:

- la Déclaration de souveraineté du 23 avril 1990;
- la Déclaration d'indépendance du 27 août 1991;
- la Constitution du 29 juillet 1994.

C'est la première fois dans l'histoire du pays que la loi fondamentale proclame la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le pluralisme politique, l'engagement de respecter la Charte de l'ONU et les pactes internationaux auxquels la Moldavie a adhéré. La loi reflète également les principaux droits et obligations des citoyens, ainsi que les principes de l'organisation étatique.

Après l'adoption de la Déclaration de souveraineté, deux centres de tension se sont créés en Moldavie. Au Sud - les Gagaouzes et, sur la rive gauche du Dniestr - la République moldave nistrienne anticonstitutionnelle.

Les racines de ces conflits sont bien complexes et diverses.

Dans son discours du 8 décembre 1995, le Président de la Moldavie a fait savoir que des forces de l'extérieur, soutenues par les structures de la 14e armée russe stationnée en Transnistrie, avaient déclenché le conflit armé en 1992.

Pour ce qui est du règlement du conflit transnistrien, certaines décisions de la Douma d'Etat de la Russie sont vraiment inquiétantes; ainsi, le 17 novembre 1995, la Douma d'Etat de la Russie a adopté une décision en proposant au Président Eltsine de reconnaître la Transnistrie en tant que zone d'intérêt stratégique de la Russie et d'envisager une rencontre tripartite des représentants de la Russie, de la Moldavie et de la République transnistrienne anticonstitutionnelle, afin de reconnaître la Transnistrie en tant qu'Etat souverain et indépendant.

Dans son appel adressé au Président russe, le chef de l'Etat moldave a qualifié cette décision "d'acte hostile à l'égard de la Moldavie, d'ingérence directe dans ses affaires intérieures et de diminution des efforts des deux présidents dans le dénouement du noeud transnistrien".

Il faut signaler que le Parlement de la Moldavie, en discutant le projet de loi concernant le statut spécial de la Transnistrie, a créé une Commission spéciale chargée d'éclaircir tous les motifs et conditions qui avaient été à l'origine du conflit armé.

Le conflit dans le sud de la Moldavie Le problème des Gagaouzes

Dans le sud de la Moldavie, habitent 153.000 Gagaouzes, population d'origine turque de confession chrétienne. Le 19 août 1990, ils ont proclamé unilatéralement la "République Gagaouze". A noter que les Gagaouzes n'habitent pas d'une manière compacte. Les villages gagaouzes sont assez dispersés dans les districts du sud à côté de villages moldaves, ukrainiens, bulgares, etc.

Les Gagaouzes constituent 67% de la population seulement dans deux districts: le Comrat et le Ceadir-Lungra. Il y a également des villages gagaouzes dans les districts de Vulcanesti, Basarabeasca et Taraclia.

Après la proclamation de la République Gagaouze, les rapports entre Chisinau (capitale de la Moldavie) et le Comrat (centre de la Gagaouzie) sont devenus plus que tendus. Pourtant, on a su éviter le conflit armé. Le 27 février 1994, les Gagaouzes ont même participé aux élections parlementaires de Moldavie.

A la suite de longs pourparlers, le projet de loi sur le statut de la Gagaouzie a été adopté. Avant l'adoption du projet en question, la Moldavie et les représentants de la Gagaouzie ont présenté deux projets de lois au Conseil de l'Europe pour une expertise juridique.

Après nombre de débats, le Parlement de la Moldavie a adopté le 23 décembre 1994 la loi concernant "Le statut juridique spécial de la Gagaouzie (Gagaouz Eri)".

La loi (article 1) stipule que la Gagaouzie est une formation territoriale autonome à statut spécial, constituant la forme d'autodétermination des Gagaouzes et une partie intégrante de la République de Moldavie.

Dans le cadre de sa compétence, la Gagaouzie peut résoudre d'une manière autonome les questions concernant le développement politique, économique et culturel dans l'intérêt de toute la population. Sur son territoire, la Gagaouzie doit garantir le respect des droits et obligations prévus par la Constitution et la législation de la République de Moldavie.

Au cas où la Moldavie change son statut de pays indépendant, les citoyens de la Gagaouzie ont droit à l'autodétermination. L'administration de la Gagaouzie est régie par la Constitution et les lois de la Moldavie (celles qui ne contreviennent pas aux actes réglementaires de l'Assemblée nationale de la Gagaouzie).

Les langues moldaves, gagaouze et russe sont reconnues en tant que langues officielles en Gagaouzie.

La Gagaouzie a des symboles qui sont utilisés à côté des symboles étatiques de la République de Moldavie.

Selon une décision commune, les localités dont les Gagaouzes représentent plus de 50% de la population vont entrer dans la composition de la Gagaouzie.

Les localités dont les Gagaouzes représentent moins de 50% peuvent être incluses dans la Gagaouzie seulement si la majorité des habitants se prononcent en ce sens lors d'un référendum, organisé à l'initiative d'un tiers des électeurs des localités en question.

Les localités sont incluses dans la Gagaouzie selon les résultats du référendum organisé par le gouvernement de Moldavie.

Les localités entrées dans la composition de la Gagaouzie jouissent du droit d'en sortir suite à un référendum local, organisé sur l'initiative d'un tiers des électeurs, mais cela n'est possible qu'une année après l'entrée dans la Gagaouzie.

L'organe représentatif de la Gagaouzie est l'Assemblée nationale, qui est compétente pour adopter des actes réglementaires, obligatoires sur son territoire.

L'Assemblée nationale adopte les lois locales dans les domaines concernant:

- la culture et l'enseignement;
- les services publics et l'aménagement du territoire;
- la santé publique, la culture physique et le sport;
- l'activité budgétaire, financière et fiscale;
- l'économie et l'écologie;
- les relations de travail et l'assurance sociale.

L'Assemblée nationale doit régler les questions concernant:

- a. l'organisation territoriale de la Gagaouzie, l'attribution ou le changement du statut des localités, des frontières des districts, des villes et villages, ainsi que le changement de leur dénomination;
- b. la participation au processus politique de la République de Moldavie;

- c. l'organisation de l'activité des organes de gestion publique locale et des organisations publiques, excepté les partis et les organisations socio-politiques;
- d. l'organisation et le déroulement des élections locales;
- e. le déroulement des référendums, concernant les problèmes qui relèvent de la compétence de la Gagaouzie;
- f. l'approbation de l'arrêté concernant les symboles d'Etat de la Gagaouzie;
- g. l'institution des titres honorifiques et l'approbation des distinctions;
- h. la mise en discussion au Parlement de la Moldavie de la proposition concernant l'introduction de l'état d'urgence sur le territoire de la Gagaouzie et l'institution des formes spéciales d'administration appelées à assurer la sécurité de la population de Gagaouzie;
- i. le droit de s'adresser à la Cour constitutionnelle de la Moldavie afin de faire reconnaître l'invalidité des actes réglementaires promulgués par les organes législatifs et exécutifs de la Moldavie, au cas où ces derniers porteraient atteinte aux compétences de la Gagaouzie. Si la Cour constitutionnelle de la République de Moldavie reconnaît l'invalidité des actes en question, c'est au Parlement ou au Président de rectifier la situation par des moyens juridiques. Les effets de l'acte réglementaire en question sont suspendus jusqu'au délibéré de la Cour constitutionnelle.

Les actes réglementaires de la Gagaouzie qui contreviennent à la Constitution de la République de Moldavie et à cette loi sont déclarés invalides.

Le dirigeant de la Gagaouzie est le Bascan, c'est-à-dire le chef. Il est élu pour une période de quatre ans lors d'élections directes au suffrage universel, par vote secret et libre.

1. Le Comité exécutif représente l'organe exécutif permanent de la Gagaouzie. Il est élu par l'Assemblée nationale lors de sa première session.

En conformité avec l'article 17 de cette loi, le Comité exécutif est responsable:

- a. de la mise en application et du respect de la Constitution et des lois de la République de Moldavie ainsi que des actes réglementaires de l'Assemblée nationale;
- b. de la collaboration avec les organes de l'administration publique centrale de branche pour les problèmes vitaux de la Gagaouzie;
- c. du règlement, en conformité avec la loi, des relations de propriété, de la gestion de l'économie, des constructions socio-culturelles, du système budgétaire local, de l'assistance sociale, des salaires, des impôts, de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- d. de la définition des structures et des directions prioritaires du développement de l'économie et du progrès technico-scientifique;

- e. de l'élaboration des programmes de développement économique, social et national/culturel, ainsi que de protection de l'environnement, et de leur réalisation après adoption par l'Assemblée nationale;
 - g. de la solution des questions de sécurité écologique, de l'utilisation rationnelle et de la protection des ressources naturelles; de la mise en quarantaine et de la déclaration des zones de calamités naturelles;
 - h. de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes ayant trait à l'enseignement, à la santé publique, à la culture, au sport, à l'assistance sociale ainsi qu'à la protection des monuments historiques et culturels;
 - i. des droits égaux et des libertés des citoyens, de l'entente au niveau national et civil, du respect de l'ordre public et de la loi;
 - j. de l'élaboration et de la mise en pratique des programmes de l'industrie du bâtiment et du développement des services publics;
 - k. du fonctionnement et de l'épanouissement des langues et cultures nationales sur le territoire de la Gagaouzie.
2. Le Comité exécutif jouit du droit d'initiative législative à l'Assemblée nationale.
3. Les décisions et les dispositions du chef de la Gagaouzie et de son Comité exécutif sont remises, dans un délai de dix jours après approbation, au gouvernement de la Moldavie à titre d'information.

La Gagaouzie possède son propre budget. Un certain nombre d'officiels gagaouzes, à savoir des juges, procureurs, chefs de la police, sont désignés par leurs homologues de Moldavie et approuvés par l'Assemblée nationale.

En vue de l'exécution de la loi concernant "Le statut juridique spécial de la Gagaouzie Eri", le gouvernement de la Moldavie a adopté plusieurs décisions.

Le 5 mars 1995, le gouvernement de la Moldavie a organisé un référendum sur l'adhésion des localités du sud à l'autonomie gagaouze.

L'autonomie gagaouze a élu son Assemblée nationale, qui, à son tour, a élu le chef de la Gagaouzie.

Après les élections, la situation dans le sud de la Moldavie s'est équilibrée.

L'autonomie gagaouze a élu son Assemblée nationale qui, à son tour, a élu le chef de la Gagaouzie.

L'autonomie gagaouze a établi des rapports de collaboration constructive avec les organes centraux de Moldavie.

Les problèmes de la Transnistrie

Le 2 septembre 1990, le Congrès des députés des Soviets de Transnistrie a proclamé la République moldave nistrienne et a adopté le décret sur le pouvoir d'Etat dans la R.M.N et "La Déclaration de souveraineté de la R.M.N."

Les documents en question ont été adoptés après que le Parlement de la Moldavie eut approuvé la Déclaration de souveraineté et la décision concernant l'illégalité du rattachement de la Bessarabie à l'URSS, le 28 juin 1940.

Le 17 mars 1991, les autorités de Transnistrie ont organisé le référendum fédéral sur le problème du maintien de l'URSS, bien que le Soviet suprême de la Moldavie ait décidé de ne pas y participer.

Le pouvoir légal a été supprimé en Transnistrie en 1991. Ce sont "les Soviets" qui s'en sont emparés. A partir de mars 1992, les confrontations armées se sont aggravées et finalement ont dégénéré en une guerre qui a causé énormément de victimes.

Des mesures urgentes, appelées à régler le conflit armé, qui prenait des grandes proportions, ont été mis en pratique.

Le 16 juin 1992, le Parlement moldave a adopté "Les principes de base du règlement politique du conflit armé et de restauration de la paix dans les districts de l'Est de la Moldavie", et notamment:

1. l'institution d'un contrôle efficace du respect de l'accord de cessez-le-feu;
2. la séparation des Parties en conflit;
3. le désarmement et la liquidation des formations militaires de volontaires, ainsi que le retour des participants à leurs domiciles;
4. la cessation de la mobilisation des citoyens pour participation aux actions militaires;
5. l'élaboration d'un statut juridique spécial des districts de l'Est de la Moldavie, en conformité avec les exigences de la pratique internationale dans ce domaine et les particularités historiques de formation de la zone transnistrienne;
6. la réorganisation des formations de garde en unités militaires de l'Armée nationale de la Moldavie;
7. le rétablissement d'un complexe économique commun;
8. le retour des réfugiés à domicile, la garantie de leur sécurité et le remboursement des dégâts;
9. le déroulement de nouvelles élections libres aux organes du pouvoir à tous les niveaux sur le territoire de tout le pays, avec la participation d'observateurs étrangers;
10. la restauration des organes du pouvoir légal dans les districts de l'Est (les organes locaux, de droit, judiciaires, bancaires, financiers, etc.); la création des conditions pour leur activité;

11. la formation d'un gouvernement de conciliation nationale; la garantie d'une participation proportionnelle des nationalités lors de la création des instituts de pouvoir et d'administration à tous les niveaux;
12. la confirmation des positions du Parlement concernant le retrait de la 14e armée russe stationnée dans les districts de l'Est du pays. Le commandement de l'armée doit garantir sa neutralité vis-à-vis des événements de Transnistrie;

quant aux cadres militaires engagés dans ces unités, après le retrait, on leur garantit l'engagement dans les Forces armées de la République de Moldavie et le maintien de leur ancienneté militaire, en leur accordant les garanties sociales prévues par la loi;

13. l'enquête en commun sur les crimes qu'une des Parties est soupçonnée d'avoir commis; la mise en accusation des actes de terrorisme et de subversion; la mise en liberté des otages et la prévention d'autres prises d'otages et la surveillance des moyens techniques, de communications, transports et de l'armement qui pourraient les permettre; le retour des biens accaparés.

Le 7 juillet 1992, le Parlement de la République de Moldavie a fait une déclaration afin de faire savoir que toutes les mesures susceptibles de régler le conflit armé par des moyens politiques se heurtent à une résistance ouverte de la part des leaders séparatistes.

A titre de condition du règlement politique du conflit, les autorités anticonstitutionnelles de Transnistrie ont proposé d'examiner et d'adopter un document qui aurait déterminé le statut juridique de cette zone. En conformité avec les décisions du Parlement, la Commission pour les problèmes de l'auto-administration locales ainsi que par la Commission pour les droits de l'homme et les relations nationales ont soumis à l'examen du Parlement un projet de la loi en question.

Deux projets d'alternatives, dont un formulé par un des députés des districts de l'Est, ont été proposés à l'examen du Parlement. Mais l'absence des députés des districts de l'Est aux séances du Parlement a entravé l'examen de ces projets et a ajourné le règlement du problème.

Le Parlement a mentionné que le refus de résoudre le conflit par des moyens politiques menaçait la mise en oeuvre des ententes signées par les chefs des quatre pays lors de la rencontre du 25 juillet 1992 à Istanbul, des entrevues des présidents MM. Snegour et Eltsine du 3 juillet 1992, et des chefs des Etats membres de la CEI, qui se sont déroulées en juillet 1992 à Moscou.

Grâce à l'activité diplomatique et à l'intermédiaire du Président russe, le conflit a été stoppé; les forces russes de maintien de la paix ont été introduites. La R.M.N. a créé son armée (les experts ont remarqué une grande quantité d'armement et de matériel de guerre en Transnistrie) et des organes de pouvoir, et a émis sa monnaie.

Durant les années 1992-1995, les chefs d'Etats et de gouvernement, ainsi que les organismes internationaux, tels l'OSCE, se sont donné de la peine pour régler le différend transnistrien.

La Déclaration commune des Présidents de la Moldavie, de la Russie et de l'Ukraine du 19 janvier 1996, constitue un des derniers documents concernant le règlement du conflit transnistrien.

Fidèles aux principes et aux objectifs de la Charte de l'ONU et de l'Acte final d'Helsinki et à d'autres documents de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de la CEI, les Présidents se sont obligés à mettre en pratique toutes les mesures susceptibles de régler le conflit dans le cadre des négociations et d'accélérer la coordination et la signature du document prévoyant le statut spécial de la Transnistrie en tant que partie intégrante d'une Moldavie indivisible.

La Russie et l'Ukraine se sont montrées prêtes à garantir le respect des décisions prévues dans les documents concernant le statut de la Transnistrie en tant que condition du maintien de la paix et de la stabilité dans cette région de l'Europe.

En janvier 1996, le Parlement moldave a examiné un des derniers projets de loi concernant le statut spécial des localités situées sur la rive gauche du Dniestr. Le législatif a décidé de recommander aux experts la publication du projet de loi et la continuation des efforts appelés à coordonner les problèmes litigieux.

Le projet de loi définit la Transnistrie comme une formation territoriale ayant la structure d'une république autonome, qui inclut les localités situées sur la rive gauche du Dniestr et le statut spécial en conformité avec la Constitution de la Moldavie et la loi en question; la Transnistrie est une partie intégrante de la République de Moldavie.

Le statut spécial de Transnistrie prévoit:

- a. des formes et des conditions spéciales d'autonomie;
- b. la garantie de délimitation des pouvoirs entre les organes centraux de la Moldavie et de la Transnistrie;
- c. la garantie des conditions appelées à favoriser le développement et l'épanouissement des cultures, des traditions, des langues et des religions de différents groupes ethniques habitant la région.

Le moldave, le russe et l'ukrainien sont les langues officielles de la Transnistrie.

Les localités situées sur la rive gauche du Dniestr sont incluses dans la R.M.N.. L'entrée dans la composition de la Transnistrie s'effectue sur la base d'un référendum si plus de 50% des électeurs de la localité en question ont voté "pour".

L'organe suprême du pouvoir en Transnistrie est l'Assemblée législative, élue pour une période de quatre ans. En vertu de sa compétence, l'Assemblée législative adopte le statut de la Transnistrie, les lois et les actes réglementaires.

L'Assemblée législative élit le Président et les membres du gouvernement de la Transnistrie.

Le statut prévoit la délimitation suivante des compétences:

De la compétence de la République de Moldavie relèvent:

- a. le contrôle du respect de la Constitution;

- b. la politique extérieure;
- c. la défense, la sécurité nationale, la garde-frontière d'Etat;
- d. la douane;
- e. la citoyenneté;
- f. le régime juridique de la propriété et de l'héritage;
- g. l'organisation et le fonctionnement des organes judiciaires, du Parquet et des organes des Affaires intérieures;
- h. la législation civile, administrative, pénale, du travail et sur le mariage et la famille;
- i. l'organisation du système financier-bancaire, fiscal et monétaire;
- j. les statistiques d'Etat, la gestion des chemins de fer, des transports aériens, des conduites, des unités de défense, du système énergétique, des communications et de l'information.

Seule la République de Moldavie possède la personnalité de droit international à part entière. La politique extérieure, les relations diplomatiques et consulaires, la participation aux organisations internationales, la conclusion des accords et des traités internationaux constituent la prérogative de la République de Moldavie.

Pour ce qui est des questions de défense, elles relèvent de la compétence des organes du pouvoir central de la Moldavie. Les unités militaires, stationnées sur le territoire de la Transnistrie, constituent une partie intégrante de l'Armée nationale de la Moldavie. Leurs commandants sont nommés par le ministre de la Défense de la Moldavie avec l'accord du gouvernement de Transnistrie.

Les services spéciaux sont unitaires et sont subordonnés aux organes du pouvoir central de la République de Moldavie en conformité avec la législation du pays. Le chef des services spéciaux de la Transnistrie est nommé ou destitué par le ministre de la Sécurité nationale de la Moldavie avec l'accord du gouvernement de la Transnistrie. Le territoire de la République de Moldavie représente un espace unitaire.

En Moldavie, il n'y a qu'une seule citoyenneté.

En Moldavie, il y a un seul système d'instances judiciaires.

Les questions concernant la monnaie nationale, la circulation et l'émission de l'argent, la définition de la politique financière, des prix et fiscale, ainsi que l'approbation et l'exécution du budget d'Etat, relèvent exclusivement de la compétence des organes du pouvoir public de la République de Moldavie, et sont définies par le gouvernement et la Banque nationale de la Moldavie, qui représentent la garantie de la stabilité financière du pays.

De la compétence de la Transnistrie relèvent:

- a. l'adoption du statut et de la législation de la Transnistrie, le contrôle de leur respect;

- b. l'organisation et le fonctionnement des organes du pouvoir public aux niveaux républicain et local;
- c. l'organisation et le déroulement des référendums sur des problèmes qui relèvent de la compétence de la Transnistrie et des organes locaux du pouvoir public;
- e. l'organisation territoriale/administrative de la région;
- f. la définition des structures et des directions prioritaires du développement économique de la Transnistrie et du progrès technico-scientifique;
- g. l'activité budgétaire-financière et fiscale, les taxes locales;
- h. la garantie du respect de la loi, de l'ordre public et de la sécurité;
- i. la création de la police municipale (milice);
- j. l'industrie, la construction, l'agriculture et la sylviculture;
- k. la mise en oeuvre de l'activité d'entrepreneuriat;
- l. la solution des problèmes concernant la protection de la santé, la sécurité sociale, l'enseignement, la science, la culture, le sport, la protection de l'environnement;
- m. la garantie des emplois (bureaux de placement);
- n. la garantie de l'activité de la télévision et de la radio régionales;
- o. la mise en place et le fonctionnement des moyens de communication;
- p. la mise en place du service régional de statistique;
- q. les autres questions relevant de la compétence de la Transnistrie.

La Transnistrie prend part à la politique extérieure de la Moldavie lorsqu'il s'agit de ses propres intérêts, mais elle a également le droit d'entretenir des contacts internationaux dans les domaines économique, technico-scientifique et culturel.

Malheureusement, les autorités de la Transnistrie rejettent toutes ces propositions constructives. Les auteurs de la variante du projet de l'Accord sur la compétence commune entre la Transnistrie et la République de Moldavie proposent au fond de reconnaître la Transnistrie en tant qu'Etat indépendant, d'édifier les rapports bilatéraux sur la base de l'entente mutuelle.

L'article 1 du projet d'Accord proposé par les experts transnistriens énonce:

"La République moldave transnistrienne et la République de Moldavie édifient leurs rapports sur la base des normes constitutionnelle et de l'entente mutuelle.

Les Constitutions sont adoptées par les organes législatifs supérieurs des deux Parties.

Les Constitutions ne comporteront pas de thèses contredisant le présent Accord."

L'article 2 indique:

"Les Présidents de la République moldave transnistrienne et de la République de Moldavie s'entretiennent avec bienveillance au sujet de la solution des problèmes d'intérêt commun."

La partie transnistrienne propose également de mettre en oeuvre l'interaction des forces armées, de la politique extérieure et du budget (etc.), sur la base de la conclusion à ce sujet de toute une série d'accords bilatéraux.

Il s'ensuit que l'administration de la Transnistrie ne reconnaît pas l'intégrité territoriale de la République de Moldavie, en veut pas délimiter les compétences des organes centraux du pouvoir, et refuse d'accepter un statut spécial pour les régions de l'est de la Moldavie.

Les propositions de la mission OSCE de Moldavie concernant la solution du conflit transnistrien sont très positives.

La mission OSCE se prononce pour l'intégrité territoriale de la République de Moldavie, pour l'octroi à la Transnistrie d'un statut spécial, pour la délimitation des compétences entre les organes du pouvoir central et les régions à statut spécial. Ainsi, les experts de l'OSCE proposent trois niveaux de juridiction: la compétence exceptionnelle des organes du pouvoir central; la compétence des régions à statut spécial; la compétence mixte.

La compétence exceptionnelle concerne: la citoyenneté, les symboles d'Etat et l'hymne, la politique extérieure, la défense, le service de la sûreté, la politique financière et de crédit.

La compétence régionale comprend les questions d'autogestion, les symboles de la région, la vie culturelle, le système d'enseignement.

La compétence mixte concernait: la langue, y compris les langues parlées dans la région, les finances locales, l'économie, la police régionale, le système judiciaire (subordonné au Tribunal constitutionnel).

La région à statut spécial doit être représentée proportionnellement dans le Parlement de la République de Moldavie et dans certains ministères centraux.

La Transnistrie aura naturellement son propre pouvoir législatif et exécutif. Les habitants de la Transnistrie prendront part, tant aux élections du Président et du Parlement de la République de Moldavie, qu'aux élections régionales.

Ce ne sont que certains aspects du problème de la crise transnistrienne. Les thèses exposées mettent en évidence la nécessité de la recherche perpétuelle de solutions politiques. Il faut également tenir compte du fait que le conflit transnistrien doit être aplani tout en respectant les normes internationales, car la Moldavie est responsable des événements qui se produisent sur son territoire tout entier.

Dans l'optique des experts internationaux, la Moldavie réalise fermement et avec succès les programmes de démocratisation et de transformations économiques, la réforme judiciaire et du droit. Le processus de démocratisation est en perpétuelle évolution. Cela crée des prémisses réelles de solutions du conflit transnistrien.

e. Les implications à caractère ethnique et national du partage territorial de la Bosnie et Herzégovine par M. Joseph MARKO, Professeur, Graz

Durant l'été 1991, à l'issue de négociations prétendument secrètes avec le président serbe Slobodan Milosëvić sur la partition de la Bosnie et Herzégovine, le président croate Franjo Tudjman proposa la "cantonisation" du pays selon des critères ethniques¹⁴⁷. Lors d'une rencontre secrète qui eut lieu à Split en novembre, les Serbes et les Croates s'accordèrent sur la création de six "cantons", à savoir deux à majorité musulmane, deux à majorité serbe et deux à majorité croate. Toutefois, étant donné l'imbrication des communautés - qui avait fait la célébrité de la Bosnie et Herzégovine -, chaque canton aurait abrité une minorité constituant jusqu'à 35% de la population totale¹⁴⁸. Lors d'une conférence qui eut lieu à Sarajevo en février 1992¹⁴⁹, la partie musulmane rejeta ce projet. En revanche, le 9 mars 1992, un accord préliminaire sur de futurs principes constitutionnels fut adopté dans la même ville par toutes les parties, sous l'égide de la CEE. L'idée maîtresse était de faire de la Bosnie et Herzégovine une fédération constituée de trois territoires "souverains".

La formule de la "cantonisation" selon le "modèle suisse"¹⁵⁰ ne doit pas occulter les intérêts inconciliables des trois groupes ethniques - représentés par leurs partis politiques respectifs -, que traduisent de manière évidente les termes de "partition", "souveraineté" et "autonomie". L'opposition entre l'"autonomie" et la "souveraineté", en particulier, offre un cadre théorique à la question de savoir quels étaient les buts recherchés à travers le partage territorial de l'Etat multiethnique de Bosnie et Herzégovine, dont les institutions reposaient sur l'intégration de trois peuples ethniques distincts par le biais d'instruments juridiques leur permettant d'être représentés au sein de l'appareil étatique et de prendre part à la prise de décision grâce au principe de la proportionnalité. Ceux qui revendiquaient l'"autonomie territoriale" voulaient-ils simplement la décentralisation de l'administration pour pouvoir préserver et protéger l'identité ethnique aux niveaux régional et municipal ? Ou bien souhaitaient-ils, malgré une évidente imbrication des communautés, créer des "territoires nationaux" pouvant servir de base à la sécession et, à long terme, au rattachement à la Serbie ou à la Croatie ? Déjà à l'époque où la monarchie des Habsbourg était en phase de déclin, deux juristes autrichiens de renom avaient fait valoir que toute idée de cantonisation inspirée du modèle suisse ne pouvait être appliquée aux zones à population "mixte"¹⁵¹. En effet, la création de territoires nationaux en Bosnie et

¹⁴⁷ Voir *Der Standard (Vienne)*, 13-14 juillet 1991, p. 2 ; 23 juillet 1991, p. 2.

¹⁴⁸ Voir *Der Standard*, 14 novembre 1991, p. 3.

¹⁴⁹ Voir *Der Standard*, 14 février 1992, p. 2.

¹⁵⁰ Pour information, voir Nicholas Gillett, *The Swiss Constitution: Can it be Exported ?*, Bristol, 1989.

¹⁵¹ Cf. Adolph Fischhof, *Die Sprachenrechte in den Staaten gemischter Nationalität*, Vienne, 1885, notamment p. 22, et Karl Renner, *Der Kampf der österreichischen Nation um den Staat*, Vienne, 1902, p. 34.

Herzégovine entraîna le transfert plus ou moins forcé de la population, auquel toutes les atrocités perpétrées ont donné le nom de "nettoyage ethnique", terme ayant une connotation raciste évidente. C'est Karl Renner, grand juriste et homme politique autrichien d'obédience marxiste, qui développa le concept d'"autonomie culturelle" - et non d'autonomie territoriale -, comme réponse aux difficultés liées à la "mixité" de la population. Notons enfin et surtout que le conflit et la guerre dont la Bosnie et Herzégovine a été l'objet doivent être replacés dans un cadre international, la désintégration de la Yougoslavie communiste ayant suivi l'effondrement du communisme à travers l'Europe centrale et orientale. Le conflit ne se fonde pas uniquement sur de prétendus clivages ethniques ; il s'analyse également en une opposition entre, d'un côté, la démocratie libérale, capitaliste et pluraliste, et, de l'autre, l'autoritarisme, dont le fondement idéologique était passé du communisme au nationalisme. Ainsi, la double fracture entre, d'une part, le nationalisme et la démocratie et, d'autre part, la multiethnicité et la partition selon des critères ethniques, nous donne les véritables dimensions du conflit, dont nous présentons ici une analyse.

1. La Bosnie et Herzégovine et la désintégration de la Yougoslavie communiste

Le 23 novembre 1990 furent annoncés les résultats définitifs du premier tour des élections pluripartites de l'Assemblée nationale bicamérale de Bosnie et Herzégovine. Comme les partis à caractère ethnique représentant les Musulmans, les Serbes et les Croates avaient remporté une victoire écrasante, certains esprits cyniques en conclurent que ces élections étaient en fait un recensement. Sur les 130 sièges que comptait la Chambre des citoyens, le Parti d'action démocratique (PAD) représentant les Musulmans en remporta 41, le Parti démocratique serbe (PDS) 34, et l'Union démocratique croate (UDC) 20. L'ancienne Ligue des communistes-Parti pour le changement social (LCBH) remporta 13 sièges, auxquels s'ajoutèrent cinq autres, gagnés dans le cadre d'une coalition formée avec le Parti social-démocrate, ancien organe phare des communistes.

L'Alliance des forces réformatrices de Yougoslavie (AFRBH), fondée par Ante Marković, ultime premier ministre de la Yougoslavie, remporta onze sièges, les partis scissionnistes se partageant le reste. Malgré le principe constitutionnel de la représentation proportionnelle, les clivages ethniques ne purent être "court-circuités", puisque ni un parti musulman plus "libéral", ni le parti "plurinational" d'Ante Marković ne furent à même de rivaliser avec les trois partis nationalistes précités. Les candidats présentés par ces partis fondés sur des critères ethniques remportèrent les sept sièges de la présidence de la République qui, selon le principe de la proportionnalité, devaient être occupés par trois Musulmans, deux Serbes, un Croate et une personne représentant les "autres" nations et nationalités¹⁵².

¹⁵² *Le principe de la représentation proportionnelle des "nations et nationalités" au sein du parlement et de la présidence est énoncé par l'amendement constitutionnel LXI, Slu_beni list Socijalisti_ke Republike Bosne i Hercegovine (ci après, "Sl. l. SRBiH"), br. 21/1990. Les diverses dispositions pour l'application de ce principe figurent aux articles 19 à 22 de Ustavnog Zakona za sprove_enje amandmana LIX-LXXIX na Ustav Socijalisti_ke Republike Bosne i Hercegovine, Sl. l. SRBiH br. 21/1990, pos. 247, et à l'article 1er, par. 2, de Zakona o izboru i opozivu_lanova Predsjedništva Socijalisti_cke Republike Bosne i Hercegovine, Sl. l. SRBiH, br. 21/1990, pos. 251. Voir aussi Election Update, RFE/RL Research Reports, 7 décembre 1990, p. 27.*

Ainsi, les résultats des élections de 1990 reflétaient assez fidèlement les clivages "ethnopolitiques" de la Bosnie et Herzégovine. En témoignent les chiffres suivants¹⁵³ :

	Population (en %)	Parti	Suffrages (en %)
Musulmans	43,7	PAD	37,8
Serbes	31,3	PDS	26,5
Croates	17,5	UDC	14,7
		LCBH	6,0
		AFRBH	5,6

La désintégration de la Fédération communiste yougoslave, après dix jours de guerre en Slovénie, le Moratoire de Brioni (été 1991) et la reconnaissance par la communauté internationale de la Slovénie et de la Croatie en tant qu'Etats indépendants et souverains mirent le gouvernement bosniaque tripartite dans une situation inconfortable : la Slovénie, la Croatie et la Macédoine se dissociant de la Yougoslavie, les Musulmans tout comme les Croates craignaient de faire partie d'un "reliquat yougoslave" dominé par les Serbes et aucunement démocratique. Tel était précisément l'objectif des autorités serbes, non seulement en Bosnie, mais aussi à Belgrade. Ces intérêts antagonistes se heurtèrent lors de la séance parlementaire spectaculaire du 14 octobre 1991, qui fut marquée par l'adoption de deux résolutions, un "Mémorandum" et une "Plate-forme", alors que la guerre sévissait sur le territoire de la proche Croatie. Pour relater fidèlement toutes les contraintes politiques et les pressions qui pesaient sur le gouvernement bosniaque, il convient d'évoquer la teneur de ces deux textes¹⁵⁴:

Le premier paragraphe du Mémorandum déclare que la Serbie, en adoptant sa nouvelle constitution, de même que la Slovénie, la Croatie et la Macédoine, par leurs référendums et déclarations d'indépendance respectifs, ont créé, de facto et de jure, une situation fondamentalement nouvelle et durable. Le parlement rappelle ensuite la teneur de l'article LX de l'amendement constitutionnel adopté en juillet 1990¹⁵⁵ avec la participation des députés serbes, qui dispose : "Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je demokratska suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji u njoj žive" ("La République socialiste de Bosnie et Herzégovine est un Etat démocratique souverain fondé sur l'égalité de ses citoyens, le peuple de Bosnie et Herzégovine, c'est-à-dire les Musulmans, les Serbes et les Croates, mais aussi les membres des autres communautés et nationalités qui y vivent"). Cette disposition constitutionnelle est considérée comme le fondement constitutionnel des relations intérieures et extérieures de la Bosnie.

Le paragraphe 2 est une déclaration politique favorable au maintien de la Fédération yougoslave, mais dans des conditions nouvelles pouvant être acceptées par tous. Dans l'immédiat, la Bosnie devrait soutenir le fonctionnement normal des institutions communes, mais ses députés devraient s'abstenir de participer aux séances et réunions du parlement fédéral et de la présidence fédérale tant que les représentants de l'ensemble des républiques et des provinces en feraient de

¹⁵³ D'après Robert M. Hayden, *The Partition of Bosnia and Herzegovina, 1990-1993*, RFE/RL Research Reports, Vol. 2, n° 22, 28 mai 1993, p. 2.

¹⁵⁴ Cf. *Službeni list Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine*, Br. 32/1991, pos. 357.

¹⁵⁵ *Sl. l. SRBiH*, br. 21/1990, pos. 246.

même. Enfin, les résolutions qui sont adoptées par ces organes sans que le quorum soit atteint sont jugées non contraignantes pour la Bosnie.

Le paragraphe 3 indique qu'en égard à la composition nationale de la Bosnie et Herzégovine, la Bosnie ne conclura aucun accord constitutionnel relatif à une future Yougoslavie sans que la Serbie et la Croatie n'en fassent toutes deux partie.

Le paragraphe 4 dispose que la Bosnie et Herzégovine fera office de médiateur dans le conflit armé qui sévit en Croatie, mais que si les hostilités duraient, elle resterait neutre.

Les paragraphes 5 et 6 reflètent l'abstention de la délégation serbe. En effet, les Serbes - avec à leur tête un Radovan Karadžić brandissant la menace d'une guerre ouverte si le Mémorandum était adopté -, quittèrent le parlement au milieu de la séance et provoquèrent ainsi l'éclatement du gouvernement bosniaque tripartite légitime. C'est dans ce contexte que fut rédigé le paragraphe 5, qui indique que l'ensemble des opinions formulées dans le Mémorandum traduisent la volonté de la majorité des députés et, par conséquent, celle de la majorité du peuple. Aussi lesdites opinions sont-elles considérées comme des déclarations de principe qui s'imposent aux organes étatiques et aux organes politiques de la République. Enfin, le paragraphe 6 énonce le droit de la majorité parlementaire de décider pour l'ensemble de la République, tout en reconnaissant le droit de la minorité d'exprimer ou de faire respecter tout intérêt légitime - qu'il soit d'ordre ethnique, culturel, économique ou social -, sous réserve qu'elle le fasse de manière pacifique et démocratique, et dans le respect de l'ordre juridique.

La "Plate-forme" sur la place de la Bosnie et Herzégovine dans une future communauté yougoslave reprend dans sa majeure partie les points de vue formulés dans le Mémorandum. Toutefois, elle contient une disposition en légère contradiction avec la position adoptée aux paragraphes 5 et 6 du Mémorandum : en effet, le droit de la majorité de décider est exclu lorsque "les questions fondamentales ayant trait aux droits égaux des nations et des nationalités" sont en jeu. Par ailleurs, la Plate-forme exige, comme préalable aux négociations sur une future communauté yougoslave, l'élaboration d'une convention préliminaire énonçant des garanties mutuelles concernant la souveraineté et l'inviolabilité, ainsi que l'intangibilité des frontières des Républiques existantes.

Eu égard à tous les accords constitutionnels sur la représentation et la participation paritaires qui permettaient aux Serbes de Bosnie d'avoir leur place au sein du parlement, de la présidence et du gouvernement, il n'existait aucun "danger flagrant et immédiat" que la communauté serbe soit victime d'une quelconque discrimination si la Bosnie, du fait de la désintégration de la Yougoslavie communiste, devenait un Etat souverain reconnu par la communauté internationale. On ne peut qu'en conclure ceci : les autorités politiques serbes n'ayant pas obtenu un droit de veto absolu leur permettant d'imposer leur volonté à la majorité parlementaire, elles refusaient désormais de prendre part à une structure gouvernementale "commune"¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Robert M. Hayden, dans *The Partition...*, à la p. 6, parle d'une coalition tripartite et trinationale "de façade", en Bosnie et Herzégovine. "Brisée" par la déclaration de souveraineté des Croates et des Musulmans, "malgré l'objection du SDS" (sigle du parti serbe en serbo-croate), cette coalition de façade aurait cédé la place à une nouvelle configuration politique des organes gouvernementaux officiels, c'est-à-dire à une coalition entre le HDZ (sigle de l'Union démocratique croate en serbo-croate) et le SDA (sigle du parti musulman en serbo-croate) "qui favorisa la séparation de la Bosnie et Herzégovine d'avec la

De plus, comme le montrent les différentes étapes qui ont abouti à la création de la Republika Srpska sur le modèle de la Krajina croate, les Serbes de Bosnie ont tenté de détruire les structures juridiques et institutionnelles de la République de Bosnie et Herzégovine.

Dès la fin octobre 1990, les Serbes créèrent à Banja Luka un "Conseil national" dont la fonction était de "représenter" la communauté serbe, et donc de fournir une structure "parallèle" légitimant la représentation parlementaire. Avant même les premières élections libres et multipartites d'un parlement bosniaque, cet organe dépourvu d'une quelconque légitimité démocratique déclara nulle toute résolution d'un futur parlement démocratique qui voterait pour l'indépendance¹⁵⁷. Lorsqu'il n'y eut plus lieu de l'éviter - la désintégration de la Yougoslavie communiste étant survenue au cours de l'année 1991 -, le PDS, début novembre, c'est-à-dire immédiatement après l'adoption du Mémoire et de la Plate-forme, organisa un "référendum" sur la "volonté du peuple" de demeurer au sein de la Fédération yougoslave. Les "intentions démocratiques" de ce référendum étaient pour le moins douteuses : il n'y avait aucune liste électorale régulière et l'on distribua aux Serbes des bulletins bleus, tandis que les non Serbes reçurent des bulletins jaunes comportant des questions formulées différemment¹⁵⁸. En réaction à la décision de la présidence - élue démocratiquement - de la République de Bosnie et Herzégovine de demander la reconnaissance de la communauté internationale, un "parlement serbe" proclama la création de la "Republika Srpska", qui regroupait les "régions autonomes" serbes, à savoir Bosanska Krajina - avec Banja Luka¹⁵⁹ pour "capitale" -, Romanija, près de Sarajevo¹⁶⁰, la partie orientale de l'Herzégovine¹⁶¹ dominée par les Serbes, Šemberija, dans le nord-est de la Bosnie¹⁶² et, comme cela fut expressément indiqué, tous les "territoires où les Serbes étaient devenus minoritaires à la suite du génocide perpétré durant la Deuxième Guerre mondiale"¹⁶³. Ces "régions autonomes" - entre lesquelles il n'existait pas de lien territorial - avaient été créées dès septembre 1991 sur le modèle de la Krajina croate. Comme le révéla le rapport final de la commission d'experts établie en application de la Résolution 780 du Conseil de Sécurité (1992)¹⁶⁴, le cas de la municipalité de Prijedor montrait bien que ces "régions autonomes" serbes n'avaient aucune autonomie locale ou régionale, et que leur création visait à saper les institutions gouvernementales légitimes de ces territoires pour y établir des autorités "alternatives". Dans un premier temps, le PDS fournit des armes aux civils, qui attaquèrent les

Yougoslavie". C'est là méconnaître non seulement les tenants et les aboutissants de la crise, mais aussi le droit constitutionnel et le droit international.

¹⁵⁷ Voir *Kleine Zeitung Graz*, 31 octobre 1990, p. 3.

¹⁵⁸ Voir *Der Standard* (Vienne), 11 novembre 1991, p. 2.

¹⁵⁹ Voir *Borba*, 18 septembre 1991.

¹⁶⁰ Voir *Borba*, 19 septembre 1991.

¹⁶¹ Voir *Borba*, 14 septembre 1991.

¹⁶² Voir *Politika*, 20 septembre 1991.

¹⁶³ Le texte de la *Deklaracija o proglašenju Republike Srpskog Naroda Bosne i Hercegovine* a été publié dans le *Borba* du 10 janvier 1992, p. 3. Voir en particulier le par. 1.

¹⁶⁴ Cf. ONU, Conseil de sécurité, 27 mai 1994, S/1994/674, pp. 38-40.

gendarmeries locales ; puis, l'ancien conseil municipal, qui avait été élu régulièrement et reflétait la composition ethnique de la municipalité, fut dissout. Après ce coup d'Etat, les Serbes créèrent leurs propres forces de police, qui entreprirent de contrôler tous les moyens de communication, puis, à l'aide de troupes paramilitaires, l'ensemble du territoire. Le 27 mars 1992, date à laquelle le "parlement serbe" adopta la constitution de la Republika Srpska, Mom_ilo Krajišnik, ancien président du parlement de la République, déclara que la Republika Srpska faisait désormais partie de la "Grande Serbie"¹⁶⁵.

Contrairement aux Serbes, les autorités politiques de l'Union démocratique croate (dont le sigle croate est "HDZ") n'adoptèrent pas immédiatement la politique d'émiettement du pouvoir étatique légitime. Du reste, il n'existait aucun "camp" croate "homogène" ; deux branches en particulier se distinguaient : d'une part, les Croates de Bosnie, et notamment ceux de Sarajevo, de Tuzla et d'autres villes à caractère laïque, urbain et multiculturel, et, d'autre part, les Croates d'Herzégovine, de tendance ultranationaliste. Contrairement à ces derniers, les Croates de Bosnie constituaient une minorité dans des zones mixtes éloignées des frontières de la Croatie. Dans l'ensemble, ils étaient favorables au maintien de l'intégrité territoriale de la Bosnie et Herzégovine. Peu à peu, ils perdirent toutefois du terrain au profit des Croates d'Herzégovine, qui avaient à leur tête Mate Boban. C'est ainsi que, début 1992, le premier dirigeant du HDZ, Stjepan Kljui_, qui souhaitait que la Bosnie et Herzégovine reste un Etat unitaire, fut écarté par Mate Boban, qui le qualifia de "trop bosniaque et trop peu croate". Le 3 juillet 1992, alors qu'un plan de partage territorial de la République de Bosnie i Hercegovine en trois "cantons" nationaux avait été adopté en mars sous les auspices de la CEE et qu'une guerre totale sévissait depuis le mois d'avril, les Croates proclamèrent à leur tour la création d'une entité politique, appelée "Herceg-Bosna", sur le territoire de l'Herzégovine.

La Republika Srpska et l'Herceg-Bosna ne furent donc nullement créées pour établir une forme d'"autonomie" régionale et municipale permettant de préserver et de promouvoir l'"identité ethnique" au sein d'un Etat multiethnique, mais pour établir des structures quasi étatiques. On créa non seulement des institutions telles que les "parlements", "gouvernements" et "présidents" serbes et croates, mais aussi des systèmes de "défense" territoriaux s'appuyant sur des organes paramilitaires. Par ailleurs, les territoires sous contrôle serbe ou croate se dotèrent également de structures parallèles dans les secteurs économique et administratif. Mais l'un des produits les plus terribles de ces structures parallèles fut la politique d'homogénéisation ethnique. Comme l'ont révélé des rapports ultérieurs¹⁶⁶, le conflit ethnique fut amorcé par des forces extrémistes qui terrorisaient les populations locales. Les récits d'atrocités réelles ou fictives perpétrées par l'ennemi ethnique servaient à diviser les populations locales et à justifier les "représailles", qui permettaient aux extrémistes de se faire passer pour les "défenseurs" de leur communauté

¹⁶⁵ Voir *Archiv der Gegenwart (AdG)*, 7 avril 1992, p. 36651 et *NZZ*, 28-29 mars 1992, p. 1. La version serbe de la constitution a été publiée dans "*Novi ustavi na thu bivše Jugoslavije*" (*Nouvelles constitutions adoptées sur le territoire de l'ex-Yougoslavie*), Belgrade, 1995, pp. 249-479. Une version anglaise de ce texte a été publiée par Albert P. Blaustein, *Serbian Republic of Bosnia-Herzegovina, dans Constitutions of Dependencies and Special Sovereignties*, éd. Albert P. Blaustein, New York, 1994.

¹⁶⁶ Voir notamment Janusz Bugajski, *Balkan Future : Understanding Ethnic Conflict, in Ministry of Defence / Center for Strategic Studies (éd.), Armed Conflicts in the Balkans and European Security*, Ljubljana, 1993, pp. 279-291, et Hannes Tretter et al., "*Ethnische Säuberungen*" in *der nordostbosnischen Stadt Zvornik von April bis Juni 1992*, Vienne, 1994.

ethnique. Dans ce climat général de haine et de peur, le conflit ethnique ne fut pas la cause, mais la conséquence du conflit civil et de la guerre. Ainsi, le nettoyage ethnique ne fut pas un effet de la guerre civile, mais un moyen de constituer des territoires ethniquement homogènes et de consolider l'expansion territoriale.

2. A la recherche d'un accommodement ethnique : les formules de partage territorial et les éléments institutionnels retenus dans les plans de paix de la CEE et de l'ONU

2.1. La "cantonisation" selon des critères ethniques

Comme nous l'avons indiqué, au cours de l'été 1991, le président Franjo Tudjman proposa la "cantonisation" de la Bosnie et Herzégovine selon des critères ethniques, plan que rejeta la partie musulmane. Toutefois, l'accord préliminaire sur de futurs principes constitutionnels, que toutes les parties adoptèrent le 9 mars 1992 sous les auspices de la CEE, proposait la création d'une fédération constituée de trois territoires souverains.

Le 12 mars, Radovan Karadžić rejeta pourtant cette proposition de la CEE - qui prévoyait le partage de la Bosnie en "trois cantons" d'après le "modèle suisse" -, au motif qu'une telle solution aurait favorisé un gouvernement central fort et, partant, limité la "souveraineté" des Serbes et leurs relations avec les autres républiques. Le 18 mars, les autorités serbes acceptèrent la création d'une Bosnie tripartite conservant les frontières reconnues par la communauté internationale, mais dont les frontières cantonales seraient tracées par une commission mixte¹⁶⁷. Lors des négociations qui suivirent, les parties présentèrent toute une série de propositions sur le partage territorial et les frontières des différents cantons¹⁶⁸. Les Croates proposèrent la création de deux cantons croates couvrant environ 32% du territoire et les Serbes demandèrent un canton serbe unique s'étendant sur environ 70% du territoire global de la Bosnie. Un compromis proposé par la CEE, qui attribuait 45% du territoire aux Musulmans, environ 42% aux Serbes et 12% aux Croates, fut rejeté par les trois parties. Lors de la conférence postérieure qui eut lieu à Bruxelles le 30 mars, les Croates et les Musulmans firent valoir que le partage territorial ne pouvait se fonder exclusivement sur des critères ethniques et devait également prendre en compte certaines données historiques et économiques. La conférence ne déboucha sur aucune solution.

C'est alors que les dirigeants serbes quittèrent le Ministère de l'intérieur de la République et créèrent leurs propres "forces de police". Le "parlement" serbe déclara nulle toute législation bosniaque. En avril, des combats intenses commencèrent dans tout le pays¹⁶⁹. A la mi-mai, les Serbes avaient conquis les deux tiers du territoire bosniaque et les Croates en avaient fait autant sur leur partie du territoire de l'Herzégovine. Aussi Radovan Karadžić et Mate Boban se rencontrèrent-ils en secret à Graz, en Autriche, pour négocier le partage de la Bosnie et Herzégovine¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Voir AdG, 7 avril 1992, p. 36651 et *Izjava o principima za novo ustavno uređenje, in Oslobodjenje, 19 mars 1992, p. 1.*

¹⁶⁸ Cf. Robert M. Hayden, *The Partition...*, p. 5.

¹⁶⁹ Voir AdG, 7 avril 1992, pp. 36651-2.

¹⁷⁰ Voir *Der Standard*, 15 mai 1992, p. 2.

C'est ainsi que le projet de "cantonisation" selon des critères ethniques déclencha dans toute la Bosnie une guerre totale, l'objectif des belligérants étant de réaliser un maximum de gains territoriaux avant que l'on ne trace les frontières. Le choix prématuré du critère ethnique fut donc fatal. La perspective de cantons délimités sur cette base donna un "sens" aux hostilités et au nettoyage ethnique.

2.2. Le plan Vance-Owen : des autonomies régionales aux Etats-nations

En juin 1992, la présidence de la République de Bosnie et Herzégovine déclara qu'après les agressions serbes, elle ne pouvait plus accepter le plan de la CEE -qui proposait un Etat commun constitué de trois nations - et qu'elle refusait de négocier avec un "criminel de guerre" tel que Radovan Karadžić. Le 26 juin, la présidence soumit une nouvelle proposition concernant les structures internes futures de la République. La Bosnie et Herzégovine y était définie comme une "communauté plurinationale et pluriconfessionnelle basée sur l'autonomie régionale et locale dans les domaines économique, culturel, historique et ethnique". La partition d'après le modèle de cantonisation proposé par la CEE était expressément rejeté¹⁷¹. On déploya de nouveaux efforts pour mettre un terme à la guerre de Bosnie et Herzégovine lors des négociations de juillet, au cours desquelles le premier ministre Haris Silajdžić rejeta le partage territorial en déclarant sans détours que la "cantonisation est aujourd'hui synonyme de nettoyage ethnique"¹⁷²; puis le président Izetbegović, après avoir rencontré le président yougoslave Ćosić à la mi-octobre à Genève, proposa une Bosnie et Herzégovine démocratique et décentralisée qui ne serait plus divisée en trois cantons ethniques, mais en huit à dix régions autonomes.

Ce concept figure dans un document intitulé "Projet de structure constitutionnelle pour la Bosnie et Herzégovine", annexé au "Rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration d'une Constitution pour la Bosnie et Herzégovine"¹⁷³ qui fut remis par Cyrus Vance, représentant personnel du secrétaire général de l'ONU, et Lord Owen, représentant de la CEE. Ce rapport met en lumière les divergences de vues entre les parties: si les Musulmans préconisèrent initialement un Etat unitaire et centralisé, avec une gestion administrative simplement fractionnée par la création d'un certain nombre de régions, les Serbes souhaitaient que le pays soit divisé en trois Etats indépendants dotés chacun de leur propre personnalité juridique et comporte une confédération souple permettant de coordonner certaines activités; les Croates avaient quant à eux une position intermédiaire. Par ailleurs, le rapport souligne qu'eu égard à la mosaïque humaine de la Bosnie et Herzégovine, un plan proposant la création d'Etats fondés sur des critères ethniques impliquerait le transfert forcé de certaines populations, condamné par la communauté internationale.

La solution proposée consistait en un "Etat décentralisé (...) dont bon nombre de fonctions essentielles, et notamment celles qui concernent directement les individus, seraient assumées par un certain nombre de provinces autonomes. Au gouvernement central ne seraient conférées que les responsabilités minimales qui permettent à un Etat de fonctionner en tant que tel et d'assumer les obligations qui lui incombent en tant que membre de la communauté internationale"¹⁷⁴. Le

¹⁷¹ Voir AdG, 29 juillet 1992, p. 37016.

¹⁷² *Ibid.*, p. 37023.

¹⁷³ Cf. Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie (ICFY), document STC/2/2, 27 octobre 1992.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 5.

gouvernement central serait responsable des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la citoyenneté et de la défense nationale. Les provinces assumeraient donc toutes les autres fonctions gouvernementales, y compris dans les domaines suivants : éducation, radio et télévision, communications au sein des provinces, aéroports, production énergétique, établissements financiers et police. Le contrôle de la police, en particulier, serait du ressort exclusif des provinces. Les frontières des provinces seraient "tracées de manière à délimiter des zones aussi cohérentes que possible sur le plan géographique et tenant compte de facteurs ethniques, géographiques (c'est-à-dire des données naturelles, telles les rivières), historiques, des voies d'accès (c'est-à-dire des réseaux routiers et ferroviaires existants), de la viabilité économique, ainsi que d'autres données pertinentes"¹⁷⁵.

Le 4 janvier 1993, au terme de nouvelles négociations, on publia la version définitive d'un "Cadre constitutionnel de la Bosnie et Herzégovine"¹⁷⁶. La future constitution devait reposer sur les principes suivants :

1. La Bosnie et Herzégovine sera un Etat décentralisé dont l'essentiel des fonctions gouvernementales seront assumées par ses provinces. Celles-ci n'auront aucune personnalité juridique internationale et ne pourront conclure aucun accord avec des Etats étrangers ou des organisations internationales. [...]
4. La constitution reconnaîtra trois "peuples constituants", ainsi qu'un groupe "d'autres".
5. Tous les sujets revêtant un intérêt vital pour l'un quelconque des peuples constituants seront régis par la constitution, dont les dispositions sur ces points ne pourront être amendées que par consensus des trois peuples constituants ; les affaires gouvernementales ordinaires ne pourront faire l'objet d'aucun veto opposé par l'un de ces groupes.

Les dispositions concernant respectivement la présidence et la Cour constitutionnelle devaient énoncer le principe de la représentation proportionnelle.

S'agissant des cartes¹⁷⁷, censées avoir été dressées selon les critères précités, elles reproduisaient plus ou moins la "cantonnisation" proposée par la CEE. Cependant, les Croates obtenaient des territoires qu'ils n'avaient pas même demandés en 1992, mais dont ils avaient le contrôle militaire en 1993. Les Serbes recevaient peu ou prou ce qu'ils auraient obtenu en mars 1992, mais leurs territoires, contrairement à ceux des Croates, étaient fragmentés et globalement non contigus, à la fois les uns aux autres et par rapport à ce qu'il restait de la Yougoslavie. Depuis mars 1992, les grands vaincus étaient les Musulmans, qui perdaient des territoires au profit des Croates comme des Serbes. Bien que l'on eût écarté l'option des "territoires ethniques", la carte semblait conçue pour assurer à chaque province un groupe "ethno-national" très largement majoritaire. Les Croates, partie la plus favorisée par ce plan, furent les seuls à l'accepter dans son intégralité et à le signer. Peu après que la carte eut été rendue publique, les Croates attaquèrent les troupes musulmanes afin de renforcer leur mainmise sur les territoires que leur attribuait le plan Vance-Owen. L'offensive serbe de mars-avril 1993 en Bosnie orientale

¹⁷⁵ *Ibid.*, annexe, art. I.B.1.

¹⁷⁶ Cf. document ICFY/WG.II/3-4 jan. 93.

¹⁷⁷ Voir Robert M. Hayden, *The Partition...*, pp. 10-11.

concrétisa le rejet définitif du plan par les Serbes, annoncé par une résolution du "parlement" de la Republika Srpska en date du 2 avril.

En résumé, le plan Vance-Owen fut un échec à deux égards. En premier lieu, alors que, dans sa version initiale, il énonçait avec fermeté le principe de la "mixité" ethnique des cantons pour éviter la constitution de territoires "nationaux", la version définitive de la carte semblait précisément établir de tels territoires. En second lieu, malgré toutes les bonnes intentions visant à prendre en compte les conséquences du nettoyage ethnique, à garantir l'intégrité territoriale de la République et à freiner l'ambition d'une Grande Serbie - rappelons que les territoires attribués aux Serbes en Bosnie et en Croatie ne devaient pas être reliés à une unité territoriale adjacente - le plan Vance-Owen, en dernière analyse et après examen des cartes, semblait entériner à la fois le nettoyage ethnique et l'occupation de territoires par les Serbes¹⁷⁸.

2.3. Le plan Owen-Stoltenberg : une "Union" d'Etats-nations?

Après la rupture de la coalition croato-musulmane, une nouvelle solution multiethnique ne semblait plus guère réaliste face à la volonté affichée par deux des trois parties. C'est pourquoi, lors d'une nouvelle série de négociations qui eurent lieu à Genève en juin 1993, Lord Owen déclara que sa proposition relative à la création de dix "provinces autonomes" multiethniques n'avait plus aucune chance d'aboutir. Les présidents Slobodan Milos_vi_ et Franjo Tudjman pressèrent Alija Izetbegovi_ d'accepter un changement radical des structures internes d'une future Bosnie en revenant à leurs projets initiaux, qui préconisaient la création de trois "territoires nationaux" combinés à une sorte de gouvernement central¹⁷⁹. Alija Izetbegovic refusa une telle "partition". Lors de négociations, Radovan Karadzic et Mate Boban s'accordèrent sur la constitution d'une "confédération regroupant trois républiques". Le texte de cet accord¹⁸⁰ suivait le "Cadre constitutionnel" du plan Vance-Owen, à ceci près que le terme de "confédération" remplaçait celui de "république" et que les "républiques" supplantaient les "provinces". Un parlement "confédéral" devait être élu indirectement, c'est-à-dire par les parlements respectifs des trois républiques constituantes. Parallèlement, Mate Boban déclara que les Croates ne considéraient plus la présidence légitime de la République de Bosne i Hercegovine comme représentant "l'Etat", mais comme un "tiers"¹⁸¹.

L'"Accord constitutionnel de l'Union des Républiques de Bosnie et Herzégovine"¹⁸², présenté en août 1993 par les médiateurs Lord Owen et Thorwald Stoltenberg, suivait les grandes lignes de l'accord conclu par les Serbes et les Croates. En vertu de l'article I. 1., l'"Union des républiques de Bosnie et Herzégovine" se composait de "trois républiques constituantes et de trois peuples constituants, à savoir les Musulmans, les Serbes et les Croates, ainsi que d'un groupe d'autres peuples". L'article 3 instaurait une "double citoyenneté", c'est-à-dire celle de chaque république constituante et celle de l'Union. L'article II. 3. précisait que l'ensemble des

¹⁷⁸ Cf. Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Hercegovina. Ursachen-Konfliktstrukturen-Internationale Lösungsversuche*, Frankfurt/M, 1995, p. 187-8.

¹⁷⁹ Voir AdG, p. 38019.

¹⁸⁰ Voir AdG, p. 38022.

¹⁸¹ Voir AdG, p. 38022.

¹⁸² Annexe I à l'Accord sur la Bosnie et Herzégovine, 20 août 1993.

fonctions gouvernementales, hormis celles qui étaient expressément attribuées à l'Union, seraient du ressort des républiques constituantes. La présidence de l'Union et un parlement seraient constitués en vertu du principe de la parité. Le contenu de la disposition traitant de la composition du Conseil des ministres (article III. 3.) impliquait que seules les affaires étrangères et le commerce extérieur relevaient expressément des compétences de l'Union. L'article III. 3. disposait également que les membres de l'une quelconque des républiques constituantes pouvaient opposer un "veto collectif" à l'adoption d'une loi. L'accord prévoyait également la création d'une Cour suprême, d'une Cour constitutionnelle et d'une Cour des droits de l'homme - cette dernière instance comportant des membres non bosniaques -, ainsi que les services de quatre ombudsmen, à savoir un par groupe officiellement reconnu. En matière de relations internationales, les républiques constituantes pouvaient être parties à un traité international. L'article VII. 2. prévoyait même la possibilité de se dissocier de l'Union, sous réserve que toutes les républiques entérinent une telle décision. Une Commission des frontières devait garantir que le territoire de la République à majorité musulmane couvre au moins 30% du territoire global de l'Union. Enfin, l'accord prévoyait l'administration du district de Sarajevo par l'ONU et la participation de la CEE à l'administration de la ville de Mostar.

Les Musulmans, qui étaient les grands perdants, rejetèrent ce plan, tandis que les Serbes et les Croates l'acceptèrent. Le 24 août 1993, les Croates proclamèrent "officiellement" la création de leur "République", l'Herceg-Bosna, avec Mostar pour capitale, retirèrent tous les représentants croates des institutions de la République de Bosnie et Hercegovine - toujours reconnue par la communauté internationale - et constituèrent leur propre parlement. Selon une "conception réaliste" des relations internationales, le camp musulman, et en particulier l'"obstination" du président légitime Alija Izetbegovic, semblait désormais bloquer la "paix". Les combats et les négociations se poursuivant, l'échec de ce nouveau plan de paix devint manifeste.

2.4. L'Accord de Washington: l'intégration des Musulmans et des Croates au sein de structures étatiques parallèles

A la suite du massacre qui endeuilla Sarajevo en février 1994 et d'intenses pressions exercées par les Etats-Unis, Mate Boban quitta la "présidence" de l'Herceg-Bosna; c'est Kresimir Zubak, de tendance plus libérale, qui fut élu à la tête d'une nouvelle présidence. Le 19 février, Haris Silajdžić et Mate Granić, ministres des Affaires étrangères respectifs de la République de Bosnie et Hercegovine et de la Croatie, s'accordèrent sur une nouvelle coalition croato-musulmane destinée à constituer en Bosnie et Herzégovine une union qui aurait elle-même un lien confédéral avec la Croatie. Sous les auspices du gouvernement Clinton, des négociations débutèrent à Washington; y participaient Haris Silajdžić, Mate Granić et Kresimir Zubak, le nouveau chef de file des Croates de Bosnie. Le 1er mars, toutes les parties acceptèrent la création d'une nouvelle "Fédération de Bosnie et Herzégovine", constituée de cantons délimités selon un critère territorial. Cette Fédération formerait à son tour une confédération avec la Croatie. L'"Accord de Washington" fut officiellement signé à la Maison-Blanche le 18 mars 1994.

L'article I. 1. de la nouvelle "Constitution de la Fédération de Bosnie et Herzégovine"¹⁸³ déclare que les Bosniaques (Bosnjaci) et les Croates, appelés "peuples constituants", exercent leurs

¹⁸³ *Les accords de Washington ont été publiés dans un numéro spécial de Ve_ernij list, poseban prilog, Potpisani sporazumi izme_u Hrvata i Bošnjaka : Washingtonski dokumenti za mir, 20 mars 1994, pp. 13-16 et 33-36.*

droits souverains en transformant la structure interne du territoire habité par une population majoritairement bosniaque ou croate en Fédération constituée d'entités fédérales. Ces entités sont appelées "cantons". Le régime constitutionnel du territoire à majorité serbe doit être défini lors des négociations de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie. L'article I. 6. proclame que la langue "bosniaque" et le croate sont les langues officielles de la Fédération, qu'il convient d'appeler "Fédération de Bosnie et Herzégovine" (article I. 3.).

D'après la Constitution, la Fédération comprend un nombre indéterminé de cantons¹⁸⁴. Chacun d'entre eux regroupe des municipalités locales qui existaient avant la guerre. Les affaires étrangères, la défense, la citoyenneté, la politique économique, la réglementation du commerce et toutes les questions financières sont du ressort du gouvernement de la Fédération. Le gouvernement fédéral et les autorités cantonales se partagent les responsabilités pour ce qui concerne la protection des droits de l'homme, la santé, la politique en matière d'environnement, les télécommunications, la protection sociale, le tourisme, l'immigration et le droit d'asile. Les cantons sont responsables dans tous les domaines qui ne sont pas attribués expressément à la Fédération, à savoir l'éducation, le logement, les services publics, les équipements et les réglementations concernant la radio et la télévision, etc. Mais surtout, les cantons constituent et contrôlent les forces de police, qui doivent refléter la composition ethnique de la population et porter l'uniforme de la Fédération ainsi que l'insigne du canton.

Sur le plan institutionnel, le gouvernement de la Fédération comporte un parlement bicaméral, c'est-à-dire une Chambre des représentants et une Chambre des peuples. La Chambre des représentants se compose de 140 membres élus au scrutin proportionnel, le seuil étant fixé à 5%. La Chambre des peuples comprend 30 membres bosniaques, 30 membres croates et des membres "autres" dont le nombre est proportionnel à celui des Bosniaques et des Croates. Les députés sont élus indirectement, c'est-à-dire par les législateurs cantonaux concernés, chaque canton se voyant attribué un nombre de députés proportionnel à sa population. En règle générale, les décisions de l'organe législatif doivent avoir été approuvées par les deux chambres. En vertu de l'article IV.A.18, qui rappelle le dispositif d'"alerte" institué en Belgique, les décisions touchant aux intérêts vitaux d'un peuple constituant doivent obtenir la majorité des voix croates et bosniaques au sein de la Chambre des peuples, ce qui instaure une sorte de veto collectif "suspensif". Toutefois, si la procédure rencontre l'opposition de la majorité des autres représentants, une commission mixte composée de délégués bosniaques et croates est constituée pour trancher la question, la Cour constitutionnelle faisant office de "surarbitre" si aucune solution n'est trouvée dans le délai d'une semaine. En vertu de l'article IV.B.1, le président est appelé "chef de l'Etat". Pour être élu, le président et le vice-président doivent obtenir la "double majorité", c'est-à-dire celle des deux chambres et celle des délégués bosniaques et croates. Le vote est répété jusqu'à ce que le quorum soit atteint. Le gouvernement se compose d'un premier ministre, d'un vice-premier ministre et d'autres ministres. Le vice-premier ministre assume également la fonction de ministre de la Défense ou de ministre des Affaires étrangères. Sur proposition du premier ministre et après approbation des nominations par la Chambre des représentants, le président constitue le gouvernement. Un tiers au moins des charges ministérielles est réservé aux Croates (article IV.B.5). Le président et le premier ministre assument conjointement la conduite des affaires étrangères, et ce, dans le respect des orientations définies par l'organe législatif (article IV.B.7.e). Le gouvernement peut prendre des

¹⁸⁴ Marie-Janine Calic, dans *Der Krieg...*, à la p. 197, relève que ce plan partageait la Fédération en huit cantons - quatre cantons croates, deux musulmans et deux "mixtes" - selon des critères ethniques.

décrets d'urgence ayant force de loi en cas de "circonstances extraordinaires de portée nationale". Le pouvoir judiciaire est "indépendant et autonome". La Fédération comporte trois juridictions : la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Cour des droits de l'homme. Chacune des instances fédérales comprend un nombre égal de juges bosniaques et croates et une représentation proportionnelle du groupe "autres". La Cour constitutionnelle, composée de neuf juges, tranche les différends qui opposent les organes de l'Etat ou la Fédération aux cantons et aux municipalités. De plus, le contrôle de toute législation, qu'elle ait un caractère "abstrait" ou "concret", est de son ressort exclusif. Enfin, cette instance tranche toutes les affaires à caractère constitutionnel dont elle est saisie par la Cour suprême, la Cour des droits de l'homme ou toute juridiction cantonale. La Cour suprême, composée d'au moins neuf juges, constitue la plus haute instance d'appel de la Fédération et tranche notamment les griefs formulés par les juridictions cantonales au sujet de la législation fédérale. La Cour des droits de l'homme se composera initialement de trois juges, un Bosniaque, un Croate et un représentant du groupe "autres". Les compétences de cette instance s'étendent à toutes les affaires liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et notamment aux instruments relatifs aux droits de l'homme mentionnés en annexe.

Le cadre institutionnel du canton comporte un parlement, un président, un gouvernement reflétant la composition ethnique de la population du canton et des juridictions dotées de compétences propres. Si une municipalité a une population majoritaire autre que celle du canton dont elle fait partie, les autorités cantonales sont tenues par la constitution de déléguer aux autorités municipales les fonctions ayant trait à l'éducation, à la culture, au tourisme, au commerce local, aux œuvres de bienfaisance, ainsi qu'à la radio et à la télévision (article V.2. par. 2), de manière à conférer une sorte d'"autonomie fonctionnelle" à la municipalité. Le troisième niveau territorial de la Fédération est constitué par les municipalités, qui sont autonomes dans le cadre des affaires locales.

Par rapport aux principes généraux contenus dans les plans Vance-Owen et Owen-Stoltenberg, le projet constitutionnel élaboré dans le cadre de l'Accord de Washington pour la création de la "Fédération de Bosnie et Herzégovine" est un texte extrêmement complet, qui aborde tous les éléments institutionnels nécessaires au fonctionnement d'un Etat. Toutefois, le nom même de "Fédération de Bosnie et Herzégovine" et la double structure institutionnelle soulèvent la question de la relation avec la "République de Bosnie et Herzégovine". Tout d'abord, le préambule du projet constitutionnel affirme que la création de la Fédération repose sur la "souveraineté et l'intégrité territoriale" de la République ; or, comme nous l'avons indiqué, le territoire de la Fédération n'englobe que les régions à majorité bosniaque ou croate. Ensuite, l'article VII.1 déclare que les relations internationales de la Fédération se fondent sur l'"identité internationale, l'intégrité territoriale et la continuité de la République de Bosnie et Herzégovine". Enfin, les dispositions provisoires figurant à l'article IX.11, par. 1 et 2, prévoient que le parlement, la présidence et le gouvernement de la République continueront de fonctionner conformément à la Constitution de la République jusqu'à ce que des décisions soient prises dans le cadre d'un "traité de paix définitif pour la Bosnie et Herzégovine".

L'Accord sur la Confédération¹⁸⁵ institue un "Conseil de la Confédération" chargé de coordonner ses grandes orientations, notamment dans les domaines économique et culturel. L'objectif de la Confédération est l'établissement d'un marché commun et d'une union monétaire. A court terme, l'article 6 revêt une importance capitale : la Croatie y accorde à la

¹⁸⁵ Cf. *Ve_ernij list, poseban prilog*, p. 16.

Fédération le libre accès à la mer Adriatique, près de Ploce, tandis que la Fédération accorde à la Croatie un libre passage par Neum.

A l'issue des négociations qui se déroulèrent du 7 au 11 mai 1994, les "nouveaux partenaires" signèrent à Vienne des accords complémentaires précisant les termes de l'Accord de Washington. Le premier document fixe les principes sur lesquels repose la création des cantons¹⁸⁶. Ceux-ci constituent à la fois des entités fédérales et un mode de décentralisation. Pour ne pas donner l'impression qu'il s'agit d'un "territoire national", un canton doit porter le nom du lieu où est établie l'administration cantonale ou évoquer une particularité régionale ou géographique. Un canton est organisé en fonction de critères ethniques et économiques, et compte tenu des données naturelles et géographiques et des voies de communication. Le territoire des cantons englobe toutes les municipalités ayant une population majoritairement bosniaque ou croate d'après le recensement de 1991. Les limites d'une municipalité située près de la frontière peuvent être modifiées par l'inclusion ou l'exclusion de zones peuplées majoritairement de Bosniaques ou de Croates dans le canton concerné. La Constitution fédérale accorde un "statut spécial" aux municipalités ayant une population majoritaire autre que celle du canton. Les frontières des cantons ne peuvent être modifiées sans un vote du parlement fédéral ; un tel vote s'impose lorsque les intérêts vitaux de l'un des peuples constituants sont en jeu. Une commission parlementaire mixte composée de Bosniaques et de Croates fixe par consensus le tracé précis des frontières. Aucun contrôle ne sera établi aux frontières intercantionales.

L'accord suivant porte sur les "Critères de délimitation du territoire de la Fédération de Bosnie et Herzégovine"¹⁸⁷. Après avoir repris les dispositions constitutionnelles relatives au tracé des frontières avec les territoires sous contrôle serbe, ce texte propose la solution suivante : les limites des municipalités situées près de la frontière seront modifiées par l'exclusion de zones peuplées majoritairement de Serbes ou par l'inclusion de zones peuplées majoritairement de Bosniaques et de Croates appartenant aux municipalités avoisinantes. Le texte déclare également qu'il est primordial, dans la délimitation du territoire de la Fédération, que celui-ci englobe toutes les zones peuplées majoritairement de Bosniaques ou de Croates en Bosnie orientale - le long de la rivière Drina -, en Posavina bosniaque et en Bosnie occidentale. Par ailleurs, les parties signataires conviennent que tous les réfugiés, toutes les personnes déplacées ou exilées peuvent réintégrer leur foyer, où qu'il se trouve sur le territoire de la République de Bosnie et Herzégovine.

Enfin, dans un texte simplement intitulé "Sporazum"¹⁸⁸, les deux parties s'accordent sur l'application du principe de la parité et de l'alternance aux charges de président et de vice-président de la Fédération, sur le nombre et la répartition par groupe ethnique des portefeuilles ministériels, sur l'instauration d'un régime spécial et d'autres détails concernant deux cantons, à savoir la Bosnie centrale et le canton de Neretva. Dès le 13 mai 1994, les ministres des Affaires étrangères des Etats-Unis, de la Russie, de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Grèce et de la Belgique pressèrent les parties au conflit d'accepter un partage territorial s'établissant dans une proportion de 51%-49%, c'est-à-dire l'attribution de 51% du territoire

¹⁸⁶ Cf. *Na_ela konstituiranja kantona, signé par Krešimir Zubak et Haris Silajd_i_ le 8 mai 1994.*

¹⁸⁷ Cf. *Kriteriji za odre_ivanje teritorija Federacije Bosne i Hercegovine, signé par Krešimir Zubak et Haris Silajd_i_ le 8 mai 1994 à l'ambassade des Etats-Unis de Vienne.*

¹⁸⁸ *Ce texte a été signé par Krešimir Zubak et Haris Silajd_i_ le 11 mai 1994 à Vienne.*

global de la Bosnie à la nouvelle Fédération, contre 49% aux Serbes¹⁸⁹. Ce partage impliquait de facto la reconnaissance de la Republika Srpska en tant qu'entité politique existant parallèlement à la Fédération. Le 31 mai 1994 fut marqué par trois événements : la première réunion du parlement croato-bosniaque, la proclamation officielle de la création de la Fédération et l'adoption de la Constitution. Kresimir Zubac fut élu à l'unanimité premier président de la Fédération et Ejup Ganic, jusqu'alors membre de la présidence de la République et adjoint du président Alija Izetbegovic, devint vice-président de la Fédération.

Toutefois, les Serbes rejetèrent l'ensemble des plans¹⁹⁰ au motif que "leurs" territoires seraient coupés de la majeure partie du tissu industriel. De plus, le corridor de Brčko avait été limité à quelques centaines de mètres, alors que les enclaves musulmanes de Goražde, Žepa et Srebrenica devaient être reliées à Sarajevo. Enfin, les Serbes craignaient l'établissement d'un "pont" territorial avec la région du Sandžak, en Serbie, habitée par des Musulmans. Ils demandaient un accès à la mer Adriatique et la reconnaissance de la Republika Srpska par la communauté internationale, ainsi que la possibilité d'un rattachement à la Yougoslavie.

2.5. L'Accord de Dayton : une solution bipartite pour la Bosnie et Herzégovine ?

Les négociations se poursuivirent parallèlement aux hostilités et à un cortège d'atrocités perpétrées à l'encontre de la population civile. Finalement, avec l'avancée des troupes bosniaques et la médiation des Etats-Unis, un accord de principe fut conclu à New York le 26 septembre 1995 par les gouvernements bosniaque, croate et yougoslave¹⁹¹. En application de la formule "51%-49%", la Republika Srpska fut officiellement reconnue comme une entité de la République bosniaque existante, et les deux entités fédérales furent habilitées à établir des relations particulières avec les Etats voisins. Dans le domaine institutionnel, il fut décidé que les décisions de la présidence pouvaient faire l'objet d'un veto collectif absolu. Le 5 octobre, les trois parties conclurent un accord de cessez-le-feu et, le 1er novembre, des "pourparlers de paix de proximité" débutèrent à la base aérienne de Wright-Patterson, à Dayton, dans l'Ohio.

On perçut comme un premier signe encourageant le nouveau renforcement de la coopération croato-bosniaque. Le 15 novembre, les présidents Alija Izetbegović, Franjo Tuđman et Kresimir Zubak signèrent un accord instituant le Conseil mixte de coopération de la Croatie et de la "République et Fédération de Bosnie et Herzégovine" (article 1er). Ce Conseil mixte a pour objet la promotion et la coordination de la coopération dans la plupart des domaines ; il compte dix membres, cinq originaires de Croatie et cinq autres de la "République et Fédération de Bosnie et Herzégovine", Franjo Tuđman en assumant la présidence et Alija Izetbegović la vice-présidence. Cet organe a officiellement vu le jour lors de la conférence qui s'est tenue à Paris en décembre ; il s'est réuni pour la première fois le 4 janvier 1996, date à laquelle il a adopté son règlement intérieur¹⁹².

¹⁸⁹ Voir AdG, 19 juillet 1994, p. 39138.

¹⁹⁰ Voir Patrick Moore, *Bosnian Partition Plan Rejected*, RFE/RL Research Reports, Vol. 3, n° 33, 26 août 1994, pp. 1-5.

¹⁹¹ Le texte de cet accord a été publié dans AdG, 12 octobre 1995, p. 40425.

¹⁹² Cf. *Poslovnik Vijeća za suradnju Republike Hrvatske i Republike i Federacije Bosne i Hercegovine*.

La "Constitution" de la Bosnie et Herzégovine, qui figure à l'annexe 4 de l'Accord de Dayton, affirme en premier lieu que la République de Bosnie et Herzégovine, dont le nom officiel sera désormais la "Bosnie et Herzégovine", est maintenue dans ses frontières internationalement reconnues, mais est constituée de deux entités, la Fédération de Bosnie et Herzégovine et la Republika Srpska. Les citoyens de Bosnie et Herzégovine peuvent cumuler leur citoyenneté et celle d'un autre Etat. L'article 2 traite des droits de l'homme et des libertés fondamentales : il énonce en particulier le droit de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées de retourner librement dans leur foyer d'origine, d'obtenir la restitution des biens dont ils ont été dépossédés au cours des hostilités qui ont débuté en 1991 et d'être indemnisés pour tous les biens qui ne peuvent leur être rendus. La politique étrangère, la politique douanière, la politique monétaire, la politique en matière d'immigration, de réfugiés et de droit d'asile, l'application des dispositions pénales dans les relations inter-entités et les infrastructures des télécommunications internes et internationales sont du ressort des institutions centrales. Tous les autres pouvoirs et fonctions publics reviennent aux entités. De plus, les entités pourront établir des relations parallèles avec les Etats voisins. Chacune pourra également conclure des accords avec d'autres Etats et des organisations internationales, sous réserve qu'elle ait obtenu l'aval de l'Assemblée parlementaire.

S'agissant du cadre institutionnel, la Constitution prévoit un parlement bicaméral composé d'une Chambre des peuples et d'une Chambre des représentants. La Chambre des peuples compte un maximum de 15 membres élus indirectement, c'est-à-dire par le parlement de chaque entité, conformément au principe de la parité des trois groupes ethniques. La Chambre des représentants compte 42 membres, les deux tiers étant élus directement par la Fédération et le tiers restant par la Republika Srpska. Les règles de procédure mentionnent l'alternance de la présidence, la nécessité, pour toute législation, d'être approuvée par les deux chambres, ainsi que la possibilité, pour les deux tiers des représentants de l'une des entités, d'opposer à une décision un veto collectif absolu. La présidence est composée de trois membres, un Bosniaque, un Croate et un Serbe, élus directement par l'entité dont ils relèvent. Toute décision prise par la présidence collégiale est bloquée lorsque l'un de ses membres y oppose son veto ou lorsque les deux tiers des députés d'un groupe ethnique votent contre. Chaque membre de la présidence a le commandement civil des forces armées. Il appartient également à la présidence de constituer une Commission permanente des affaires militaires, dont la fonction consiste à coordonner les activités des forces armées en Bosnie et Herzégovine. Elle nomme le "chef du Conseil des ministres", qui à son tour désigne un ministre des Affaires étrangères, un ministre du Commerce extérieur et d'autres ministres, toutes ces nominations devant être approuvées par la Chambre des représentants ; l'ensemble de ces personnes constitue le Conseil des ministres. La Cour constitutionnelle compte neuf membres : quatre sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération, deux par l'assemblée de la Republika Srpska et les trois restants, qui ne doivent pas être originaires de Bosnie ou d'un Etat voisin, par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour constitutionnelle est seule compétente pour trancher tout différend survenant entre les entités ou entre la Bosnie et Herzégovine et une entité/les entités, même si ce conflit porte sur le point de savoir si une relation spéciale établie parallèlement avec un Etat voisin ou une disposition constitutionnelle ou législative quelconque d'une entité est compatible avec la Constitution de la Bosnie et Herzégovine. La Cour constitutionnelle pourra également réexaminer une décision rendue par toute autre juridiction de Bosnie et Herzégovine et déterminer si une loi, dont la validité dépend de sa décision, est compatible avec la Constitution, la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles, ou la législation de la Bosnie et Herzégovine. L'article 9 dispose qu'aucune personne condamnée par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ou inculpée par cette instance ne peut être candidate à une charge publique sur le territoire de la Bosnie et Herzégovine.

L'annexe 6, c'est-à-dire l'accord sur les droits de l'homme, prévoit que toute une série d'institutions sera active dans ce domaine, et en particulier un ombudsman et une Chambre des droits de l'homme. Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme de l'ONU, l'OSCE et d'autres missions ou organisations régionales ou intergouvernementales spécialisées en la matière sont invités à surveiller de près la situation des droits de l'homme en Bosnie et Herzégovine.

Pour résumer les termes de la Constitution, en vertu des accords de Washington et de Dayton, la Bosnie et Herzégovine se composera, comme naguère, de trois peuples constituants, mais de seulement deux entités fédérales, la Fédération de Bosnie et Herzégovine formant une "fédération au sein de la fédération". Ces deux accords impliquent la pleine reconnaissance de la Republika Srpska par la communauté internationale et, qui plus est, entérine totalement le critère national, si bien que le concept d'Etat multiethnique - dont les rouages juridiques permettent l'intégration par la représentation et la participation - cède la place à un partage territorial fondé sur des critères ethniques et nationaux. Le nombre insignifiant de représentants que compte le cadre institutionnel "supranational" de la Bosnie et Herzégovine, les dispositions relatives à la double citoyenneté et la possibilité donnée aux entités fédérales d'établir des relations parallèles avec les Etats voisins laissent présager que les entités fédérales, au lieu de préserver l'"autonomie", voudront la séparation. Par ailleurs, l'application de ces accords pose toute une série de problèmes. Par exemple, les Croates de la région de Mostar refusent la "réunification" de la ville, placée sous administration de l'Union européenne. Mais la difficulté majeure réside dans le retour des réfugiés sur l'ensemble du territoire de la Bosnie et Herzégovine et la restauration d'une "société civile", par des élections libres, y compris dans la zone serbe.

3. Conclusions

De la première constitution bosniaque, adoptée en 1910 sous le règne des Habsbourg¹⁹³, à la dernière constitution communiste de 1974, avec ses amendements de 1989 et 1990¹⁹⁴ et les lois électorales des premières élections multipartites, on peut dégager les principes juridiques et les institutions suivants :

1. La reconnaissance de la "différence ethnique" : les constitutions de 1910 et de 1974 reconnaissent les Musulmans, les Serbes et les Croates comme des groupes distincts sur le plan ethnique.
2. Cette différence ethnique étant reconnue, ces trois groupes se considéraient comme essentiellement égaux et estimaient avoir droit à une représentation et à une participation proportionnelles dans la prise de décision politique, du moins au niveau "national". Ainsi, le principe de la représentation proportionnelle au sein du parlement, et même celui de la parité,

¹⁹³ *Le texte de cette constitution a été publié dans Edmund Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 2e éd., Vienne, 1991, pp. 1037-1050. Les dispositions traitant de la représentation proportionnelle des communautés musulmane, orthodoxe, catholique et israélite figurent au par. 4 de la Wahlordnung (code électoral), ibid., pp. 1050-1.*

¹⁹⁴ *Un texte de la constitution de 1974 comportant les divers amendements qui y ont été apportés a été publié dans Sl. l. SRBiH, br. 5/1993.*

figuraient dans les dispositions constitutionnelles relatives aux organes exécutif et judiciaire suprêmes.

3. Bien que les trois peuples ou nations "constitutifs" fussent reconnus égaux, les implications de l'"égalité" étaient perçues sous un angle totalement différent; sans doute faut-il y voir la source du conflit en termes de théorie constitutionnelle, que cela ait ou non, lors du conflit, servi de subterfuge pour déguiser des intérêts primaires en revendications "légitimes". La désintégration de la Yougoslavie communiste fit de la relation constitutionnelle entre l'égalité, la souveraineté populaire et l'autodétermination un problème politique incontournable. C'est ainsi que le gouvernement bosniaque dut choisir entre ces deux options : demeurer au sein du "reliquat yougoslave", dominé par le communisme et les Serbes, ou revendiquer la "souveraineté" et la reconnaissance de la communauté internationale pour garantir le processus de réforme démocratique déjà engagé par les premières élections libres. Cette alternative fut illustrée de la manière la plus spectaculaire par la séance parlementaire qui s'acheva par l'adoption du Mémorandum et de la Plate-forme, malgré l'objection de la plupart des membres du parti serbe dirigé par Radovan Karadzic - mais pas tous.

Le point de vue serbe reposait sur l'idée que la communauté serbe de Bosnie - comme composante du "peuple" serbe et comme l'un des trois peuples "constitutifs" de la Bosnie - était en droit de revendiquer un "pouvoir original" en matière de souveraineté populaire. Consécutivement et/ou simultanément, les Serbes fondèrent deux revendications d'ordre politique sur ce prétendu droit. Tout d'abord, lors de la séance parlementaire évoquée, ils en déduisirent un droit de veto collectif, par lequel ils imposèrent leur point de vue minoritaire à la majorité, et ce, alors que les dirigeants musulmans et croates n'avaient pas exclu de demeurer au sein d'une Fédération yougoslave, sous réserve qu'elle soit démocratique. Puis, lorsque les Musulmans et les Croates s'allièrent pour rejeter le veto, les autorités serbes affirmèrent un droit à la sécession et au rattachement à la Serbie en invoquant un prétendu droit à l'autodétermination. Bien qu'il n'existât aucun "danger flagrant et immédiat" qu'ils subissent une discrimination au sein d'une Bosnie indépendante et reconnue par la communauté internationale, les Serbes ne firent rien pour exercer ce droit à l'autodétermination de manière démocratique et pacifique ; au contraire, ils optèrent pour l'insurrection armée. Il est fort intéressant de constater qu'au rang des principes constitutionnels définis dans le cadre de l'Accord de Dayton figurent non seulement la représentation proportionnelle ou paritaire, mais aussi la possibilité de recourir à ce même veto collectif absolu.

4. Le concept d'"autonomie territoriale" fut employé par les Serbes, puis par les Croates, dans le dessein de constituer des régions homogènes - du point de vue de la nationalité - permettant la sécession et le rattachement à la République de Serbie ou la Croatie voisines. Ainsi, le nettoyage ethnique ne fut pas une conséquence du conflit civil, mais un moyen que les organisations paramilitaires empruntèrent au terrorisme pour atteindre cet objectif. Ayant initialement convenu de constituer des "cantons" fondés sur un critère ethnique, les dirigeants musulmans et la communauté internationale s'aperçurent bien vite que l'intégrité territoriale de la République de Bosnie i Hercegovine était en péril. Si les dirigeants musulmans revinrent plus ou moins à la formule du "multiculturalisme et [de l'] intégrité territoriale dans un Etat unitaire", le plan Vance-Owen proposa un nouveau partage territorial - cette fois en dix cantons - visant simplement à décentraliser le pouvoir et à éviter que l'on ne forge trois entités politiques distinctes sur le plan ethnique (or celles-ci existaient de facto depuis la proclamation de la Republika Srpska et de l'Herceg-Bosna). La même formule de "cantonisation" fut donc employée à des fins totalement différentes, pour servir tour à tour les intérêts antinomiques des parties et des médiateurs de la CEE et de l'ONU.

5. Toutefois, le projet institutionnel de "cantonisation" ou d'autonomie territoriale, même dans l'idée initiale du plan Vance-Owen de créer des cantons ethniquement mixtes, avait une faille profonde : le tracé des frontières devait se faire au prix d'une grave division ethnique. Ainsi, le partage territorial n'aura ni "neutralisé" la "supranationalité", ni contribué à résoudre le conflit ethnique, contrairement à ce que laissaient prévoir certaines théories sociologiques¹⁹⁵; au contraire, la nécessité de tracer des frontières a déclenché et intensifié les combats dans toute la Bosnie, l'objectif des belligérants étant de gagner des territoires par la force des armes dans la perspective de négociations. Sur fond d'occupation territoriale et de nettoyage ethnique, l'idée d'un partage territorial servait donc l'homogénéisation nationale, qui fut d'emblée l'objectif avoué de l'une des parties et qui, par la force des choses, devint également celui des deux autres camps.

6. Ayant constaté l'échec (militaire) d'une cantonisation plus ou moins "indifférente aux critères ethniques", les médiateurs de la CEE et de l'ONU, et notamment Lord Owen et Thorwald Stoltenberg, revinrent au concept d'une Bosnie "tripartite", qui légitimait non seulement la "différence ethnique", mais aussi une sorte de partage territorial fondé sur des critères ethniques et nationaux. Toutefois, ce projet échoua également, car les Serbes souhaitaient constituer leur propre Etat, susceptible d'être ensuite rattaché à la Yougoslavie.

7. L'Accord de Washington - le premier qui mit un terme aux combats entre Croates et Musulmans - et le succès militaire de l'alliance ont donné à la Bosnie une "qualité" institutionnelle complexe. La création d'une "Fédération de Bosnie et Herzégovine" croato-musulmane a non seulement donné naissance à une structure étatique dualiste, mais, dans les faits, a également jeté les bases d'une solution bipartite. Cette nouvelle Fédération étant liée à la Croatie dans le cadre d'une "confédération", on ne pouvait plus qualifier d'illégitimes les revendications du même ordre formulées par la Republika Srpska.

8. Enfin, l'Accord de Dayton a légitimé la Republika Srpska en la reconnaissant comme une entité fédérale de la Bosnie et en accédant à sa légitime revendication, à savoir la possibilité d'établir des relations "confédérales" avec la Serbie. En examinant de près la carte - non seulement de la Bosnie, mais de toute la région -, on constate inmanquablement que le partage de la Bosnie entre la Serbie et la Croatie est pratiquement accompli. Etait-ce la seule manière réaliste de faire cesser les agressions militaires et le génocide, ou bien faut-il y voir une trahison de tous les principes de droit international et de protection des minorités? Cette question, qui pose le problème de l'"équité", n'a pas encore trouvé de réponse.

f. L'autonomie des minorités au niveau local et national en Hongrie par M. János BÁTHORY
Chef du département politique, office gouvernemental pour les minorités à l'étranger,
Budapest

La Constitution de la République de Hongrie garantit le droit des minorités nationales et ethniques à être représentées. Par le biais de la loi LXXVII de 1993 relative aux droits des minorités nationales et ethniques et de la loi LXII de 1994 sur les élections municipales, le Parlement hongrois s'est attaché à satisfaire complètement, d'une part, les revendications d'autonomie des minorités et, d'autre part, les recommandations d'instruments internationaux les concernant.

¹⁹⁵ Voir notamment Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, 1985.

Le principe de la participation des minorités à la vie publique tel qu'il est défini dans les documents internationaux s'applique donc dans le modèle hongrois.

Selon les minorités, le fonctionnement d'associations indépendantes libres est la base nécessaire mais non suffisante d'activités publiques. Celles-ci requièrent une solution qui permette de créer des organisations appelées plus généralement à œuvrer au sein de l'administration publique avec d'autres associations. Le gouvernement et le parlement ont tous deux reconnu ce principe.

Pour la première fois dans l'histoire de la Hongrie, des conseils locaux des minorités ont été élus lors des élections municipales du 11 décembre 1994.

Cette mesure sans précédent était dictée par la situation des treize minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie. De dimensions plutôt modestes, elles sont géographiquement dispersées, si bien qu'elles sont même minoritaires dans les localités où elles coexistent avec les Hongrois et d'autres minorités.

Selon la loi, les conseils locaux de minorités peuvent être élus de deux manières: leur élection est indirecte si, après la tenue des élections, les délégués d'une minorité sont majoritaires au sein d'un conseil municipal quelconque, et déclarent ce dernier dans son ensemble conseil local de minorité. Si les représentants d'une minorité obtiennent au moins 30 % des sièges, ils peuvent créer un organe de minorité local distinct. En cas d'élections directes, les candidats de chaque minorité constituent une liste distincte. Ils sont élus sous réserve de réunir au moins cinquante voix dans les localités de moins de 10 000 habitants, ou cent voix dans les localités plus importantes, ces voix ne devant pas nécessairement provenir d'électeurs membres de leur minorité.

Quel que soit leur mode d'élection, les conseils locaux de minorité ont un droit de regard dans tous les domaines d'importance primordiale pour les minorités. Pour toute question portant sur l'éducation publique locale, les médias locaux, les traditions locales et l'usage collectif d'une langue, le conseil municipal ne peut prendre de décision sur une nouvelle réglementation que sous réserve de l'accord du conseil local de minorité. Pour les autres questions, les conseils locaux de minorités n'ont qu'une voix consultative.

Même si une minorité ne veut pas ou ne peut pas former l'un ou l'autre organe d'autonomie locale, elle peut néanmoins être représentée. A supposer que le candidat d'une minorité n'obtienne pas le minimum de voix requis, cette condition est assouplie pour lui permettre de devenir membre à part entière de l'institution locale autonome. Si cette solution n'est pas applicable, le candidat qui obtient le nombre de voix le plus élevé devient membre sans droit de vote de l'organe local au titre de porte-parole de la minorité considérée.

Résultats des élections locales du 11 décembre 1994

Sur les 654 élections de conseils locaux de minorités qui se sont tenues le 11 décembre 1994 dans environ 1 500 localités comprenant une population minoritaire, 644 ont été validées. Ce résultat s'explique par l'adhésion d'électeurs hongrois formant la majorité de la population à l'idée de conseils locaux de minorités, si bien qu'ils ont aussi voté pour des candidats de minorités. Les candidats de minorités ont obtenu près de 1 800 000 voix dans tout le pays, ce qui leur a permis d'occuper dans l'ensemble 2 342 sièges.

Le nombre élevé de suffrages qui se sont portés sur des candidats de minorités est peut-être dû au fait que quiconque, y compris les Hongrois ethniques, avait le droit, en raison de l'interdiction d'un enregistrement préliminaire, de voter pour le candidat d'une minorité. On peut donc supposer que la majorité des voix provenait de membres de la majorité ayant des sympathies pour les minorités. Un an plus tard, le 17 novembre 1995, une élection partielle aux organes autonomes de minorités a été organisée pour les collectivités minoritaires qui, pour diverses raisons, n'avaient pas réussi à désigner leurs représentants lors de l'élection municipale générale. Cette fois, 1,73 % seulement des électeurs se sont rendus aux urnes. Le taux de participation a été particulièrement faible dans les villes, alors que dans les petites localités, ce chiffre a atteint 10 %. Quoi qu'il en soit, l'élection partielle a permis de former 138 nouvelles institutions autonomes dans les petites localités, et il y a aujourd'hui plus de 800 communes où une institution autonome de minorité existe à côté des organes autonomes locaux.

Les organes autonomes nationaux de minorités

Les représentants de minorités élus le 11 décembre 1994 devaient, entre autres, convoquer des assemblées nationales composées des porte-parole des minorités et d'électeurs délégués par les localités où il n'y a pas de représentant ou de porte-parole de la minorité concernée, pour créer les organes autonomes nationaux de chaque minorité. Ces instances suprêmes, qui sont tout à fait légitimes en raison de leur mode d'élection, feront œuvre de négociateurs avec le gouvernement central; elles seront habilitées à prendre le contrôle de toutes les institutions de minorités et à déterminer entièrement leur fonctionnement.

Dès avril 1995, chaque minorité, à l'exception des groupes ethniques ruthène et ukrainien, avait élu son organe autonome national. La loi sur les minorités oblige le gouvernement à fournir à ces organes un siège et une subvention de fonctionnement. Les organes autonomes locaux de minorités reçoivent aussi un soutien financier de l'Etat central, et les pouvoirs locaux doivent leur apporter une aide technique de fonctionnement.

Les débats au niveau local et national sont axés sur le montant de l'aide financière et sur les compétences relevant de l'autonomie. Ils sont particulièrement animés dans le cas des Tsiganes. Les connaissances juridiques des Roms étant très faibles, nombre d'entre eux ne sont pas contents de la loi sur les minorités, car celle-ci régit uniquement le droit d'usage de la langue, l'éducation et la culture, alors que les Tsiganes en attendaient un changement dans leur situation de laissés-pour-compte de la société. Ils exigent que l'organe autonome tzigane se voie confier des compétences qui ne relèvent pas de la loi sur les minorités.

La manière dont les organes nationaux feront valoir les droits que garantit la loi est à l'étude en Hongrie. Les structures institutionnelles au sein desquelles les organisations gouvernementales et les institutions nationales pourraient régler leurs différends sur les questions concernant la minorité selon une procédure établie n'ont pas encore été mises en place. En 1995, les postes du budget national concernant les minorités ont donné lieu à des débats, au cours desquels les responsables des minorités ont dû exercer des pressions politiques sur le ministère des Finances pour l'amener à négocier. En revanche, ces mêmes responsables n'ont guère pu influencer les débats sur la loi relative aux médias, qui n'a pas réglé de manière satisfaisante la question des émissions radiodiffusées des minorités.

On a envisagé de créer une «Commission de conciliation des intérêts des minorités», composée paritairement de responsables des institutions autonomes nationales et de représentants de l'administration centrale. Le gouvernement souhaitait adopter une solution de cette nature.

Cependant, les responsables des minorités n'arrivent pas à un consensus sur l'élaboration de leur propre système de prise de décisions. Les petites communautés ethniques s'en tiennent au principe de l'égalité de voix, les communautés plus importantes estiment qu'une pondération proportionnelle à leurs effectifs serait le meilleur principe applicable. Pour les responsables tsiganes en particulier, il serait injuste qu'une minorité qui ne compte que 3 000 membres ait la même influence qu'un demi-million de Roms. Cela étant, les Tsiganes seraient enclins à ne pas participer aux travaux d'une commission de conciliation comprenant toutes les minorités, car ils préféreraient élaborer leur propre mécanisme de consultation avec le gouvernement.

Une entité consultative est d'une importance notable dans les Etats où n'existe aucun autre mode de participation efficace à la vie publique. Le modèle hongrois offre aux organes autonomes des minorités des compétences administratives qui, sur nombre de points, vont bien au-delà du simple avis consultatif. C'est pourquoi la formation d'une telle entité consultative ne paraît pas très importante. Les responsables des minorités souhaitent plutôt participer aux travaux de la Commission consultative de la fondation des minorités, où ils ne sont pas uniquement habilités à exprimer leur avis, mais où ils peuvent aussi prendre des décisions.

g. Autonomie, droits de l'homme et protection des minorités en Europe centrale et de l'est par

M. Fernand de Varennes

Lecturer, Perth

Si l'autonomie et l'identité des diverses sphères culturelles sont étouffées, si ces sphères sont fusionnées par force, pour ainsi dire, par les mille et une pressions de la civilisation, et si elles sont contraintes de se comporter d'une façon plus ou moins uniforme, alors il faut s'attendre à ce que les communautés concernées mettent l'accent sur ce qui leur est propre, ce qui les distingue des autres. Par conséquent, le corollaire est que leur antipathie envers les autres communautés s'accroîtra. Il semble que plus le maëlstrom unique de la civilisation contemporaine a entraîné des cultures complètement différentes et autonomes, plus elles éprouvent le besoin impérieux de défendre leur autonomie originale, leur altérité et leur authenticité ...

Ce n'est qu'en se fondant sur le respect des groupes les uns pour les autres que l'on pourra rechercher ce qui nous unit et élaborer une sorte de minimum mondial commun qui jouerait le rôle d'un ciment permettant à l'humanité de coexister sur la même planète. Une telle démarche ne peut réussir que si elle procède d'un engagement naissant dans un climat d'égalité et de quête d'un but commun. Il n'est plus possible à un groupe de l'imposer aux autres.

Vaclav Havel, New Delhi, février 1994

1. Introduction

L'Etat moderne est une communauté politique pouvant regrouper des membres de divers races, religions ou langues. Mais on attribue souvent à tort à l'Etat les caractéristiques de la "nation" ou du "peuple", c'est-à-dire de la population majoritaire¹⁹⁶. L'anglais est la langue des Etats-Unis, l'Irlande est un Etat catholique, l'Arabie Séoudite un Etat musulman.

¹⁹⁶ *Le préambule de la Constitution de la Macédoine, par exemple, précise que cet Etat a été créé en tant "qu'Etat-nation du peuple macédonien" où les Albanais, Turcs, Valaques, Roumains et autres sont tout de même égaux en droit.*

En soi, l'adoption d'une langue ou religion officielle ou officieuse n'équivaut pas nécessairement à un déni des droits des minorités. Même si l'on habille l'Etat avec la langue, la religion ou la culture de la majorité, certains droits de l'Homme, et en particulier les libertés d'expression et de religion et la non-discrimination fondée sur la langue, la religion et l'origine ethnique, peuvent assurer que ces préférences ou "caractéristiques" de l'Etat n'imposent pas un fardeau onéreux ou inacceptables pour ceux et celles qui en diffèrent, normalement les membres d'une minorité. Par contre, l'absence d'un régime de protection des droits de l'Homme dans un Etat signifie que les membres d'une minorité se trouvent complètement à la merci d'une majorité plus ou moins tolérante.

Si les droits de l'Homme constituent le premier rempart contre l'oppression, l'intolérance et les préjugés de la majorité, l'efficacité de la protection qu'ils offrent dépendra en grande partie de l'existence d'un système judiciaire bien développé et jusqu'à un certain point de la bonne volonté et de la coopération des dirigeants politiques, c'est-à-dire des leaders de la communauté majoritaire. En l'absence de ces éléments, la communauté majoritaire peut facilement écarter certains droits de l'Homme sous la bannière de la sauvegarde de la langue, de la religion ou de la culture de "l'Etat-nation", ou encore peut interpréter la portée des droits de l'Homme d'une manière excessivement restrictive.

Pour les membres d'une minorité, l'autonomie forme un deuxième rempart contre les sauts d'humeur de la majorité et de l'appareil étatique sous le contrôle de cette dernière. Autonomie signifie que les membres d'une minorité contrôlent à leur tour une partie de l'appareil étatique dans les domaines ou sur le territoire entrant dans leurs champs de compétence. Ils se mettent ainsi à l'abri de certaines violations des droits de l'homme affectant leurs caractéristiques, ou du moins accroissent leurs chances de voir leur identité et leur volonté politique reconnus et respectés au sein de l'Etat.

Au lieu d'être perçue comme une menace envers l'intégrité territoriale d'un Etat et un premier pas vers une sécession éventuelle, l'autonomie doit plutôt être appréciée comme un compromis visant à assurer le respect des droits de l'homme dans le cadre d'un Etat reconnaissant la diversité de sa population et respectueux de cette diversité. Vue de cet oeil, l'autonomie représente une mesure pouvant contribuer au maintien de l'intégrité territoriale de l'Etat plutôt qu'un cheval de Troie pour sa destruction.

2. L'Etat moderne: Etat-Nation, Etat de la majorité?

D'emblée, il faut mettre de côté le mythe de l'Etat moderne représentant fidèlement toute la population faisant partie du "peuple" ou de la "nation". Issu en grande partie du paradigme libéral de l'Etat fondé sur la base d'un contrat social entre individus libres et parfaitement identiques, cette image fait d'une part fi de la réalité que les hommes ne sont pas simplement des unités de production économique et, d'autre part, elle perpétue l'illusion que l'appareil étatique demeure en droit et en fait sans préférence et parfaitement neutre envers toute la population.

Ni l'Etat marxiste, ni l'Etat néolibéral ne peuvent écarter complètement ce qui fait partie de la nature humaine: l'être humain est avant tout un animal social, et en tant que tel il existe une tendance naturelle à privilégier les "nôtres" et de se méfier ou de craindre les "autres" ou les "étrangers". Selon l'époque ou le contexte, certaines caractéristiques humaines jouent un rôle déterminant dans la définition de cet autre, en particulier la race, l'ethnie, la langue et la religion, qui ont servi à tracer ces frontières entre communautés.

Si un certain universalisme et le sentiment d'appartenance à une seule et même espèce humaine ont permis de faire un progrès réel au niveau de la coopération internationale et des valeurs humaines universelles, il n'en demeure pas moins que du Sri Lanka à la Bosnie en passant par le Soudan, les différences humaines s'affichent partout comme des facteurs-clés de l'identité humaine. Pour le meilleur et pour le pire, chaque personne est empreinte par la langue, la religion, les valeurs morales et la culture de la communauté dont elle fait partie.

L'erreur fondamentale commise par de nombreux juristes et politicologues est de traiter ces questions sous les termes simplistes de "tribalisme", "d'irrationalisme" ou de "nationalisme" et de maintenir l'illusion que l'Etat moderne peut demeurer complètement à l'écart de ces différences.

Prenons l'exemple de la religion. S'il est vrai qu'un Etat peut dans une large mesure être séculier et éviter ainsi de favoriser déraisonnablement les pratiquants d'une religion particulière, il est clair qu'indirectement certaines pratiques de l'Etat mettent en cause une distinction fondée sur la religion si elles nient le même avantage ou privilège à une partie de la population avec des pratiques religieuses différentes. Lorsque l'Etat impose l'observation du dimanche et des fêtes de Noël et de Pâques comme journées fériées, ceux qui ne sont pas chrétiens ne bénéficient pas de l'avantage de congés publics qui coïncident avec leurs fêtes religieuses. Si ce genre de distinction n'est probablement pas discriminatoire dans un Etat où la vaste majorité de la population est de religion chrétienne, il peut en être autrement dans un pays où un pourcentage élevé de la population est musulman ou hindou. Le modèle de Singapour où sont fêtes publiques toutes les fêtes religieuses de ses principales communautés religieuses signale une autre façon d'atteindre un équilibre juste et raisonnable qui soit ainsi non-discriminatoire en droit international.

S'il est difficile pour l'Etat, même séculier, d'éviter de favoriser une religion particulière, la tâche est doublement difficile pour ce qui est des préférences linguistiques de l'appareil étatique et de ceux qui en ont le contrôle.

La langue est un élément crucial de l'ensemble du réseau de communication de tout système politique. Les autorités publiques, en particulier lors d'une phase de modernisation, sont de plus en plus, et cela est inévitable, impliquées dans les questions linguistiques à cause de la participation accrue des citoyens à la vie politique, de la fourniture d'un nombre croissant de services administratifs et peut-être surtout du développement de l'enseignement financé par l'Etat. Il s'ensuit que l'une des méthodes les plus efficaces auxquelles ce dernier a recours pour pacifier précocement les conflits religieux, à savoir son retrait du champ litigieux (également appelé dépolitisation), n'est pas envisageable pour la plupart des conflits linguistiques, si bien qu'il convient de rechercher d'autres méthodes de résolution des conflits. Si la séparation de l'Eglise et de l'Etat est possible, celle de la langue et de l'Etat est tout bonnement impossible dans les sociétés avancées. L'une des conséquences les plus importantes du rôle central de la langue dans le réseau de communication est qu'elle est intimement liée à la plupart des débouchés professionnels et administratifs, si bien que les conflits linguistiques comportent fréquemment un enjeu personnel élevé, en termes de perspectives de carrière, pour les membres des groupes concernés et, surtout, pour ceux de leurs élites les mieux formées et qui s'expriment avec le plus d'aisance. Par conséquent, les conflits

linguistiques concernent non seulement des idiomes en tant que tels, mais aussi des bénéfices économiques tangibles¹⁹⁷.

Ainsi, l'Etat ne peut faire autrement que de refléter dans une certaine mesure les caractéristiques de sa population dans ses comportements administratifs et législatifs, dans ses choix et les valeurs qui sous-tendent ses structures et son fonctionnement.

L'ennui, c'est que dans la plupart des Etats il existe une partie de la population qui diffère au niveau linguistique, religieux ou ethnique des caractéristiques de la majorité. Comme l'appareil étatique demeure le plus souvent sous le contrôle de la majorité, quoique cela ne soit pas toujours vrai comme le démontrent l'Afrique du Sud et le Rwanda, c'est cette majorité qui réussit le plus souvent à s'accaparer du contrôle de l'appareil étatique et à garantir aux "siens" une partie plus importante des ressources, avantages et privilèges qui émanent de l'Etat moderne: emplois dans la fonction publique, enseignement public dans la langue officielle (normalement celle de la majorité), reconnaissance de ses fêtes religieuses comme fêtes "publiques", etc.

Au lieu d'être complètement à l'écart de toute préférence linguistique, culturelle ou religieuse, l'Etat moderne, par le biais de ses lois et de son fonctionnement, aura une prédisposition plus ou moins prononcée à privilégier les caractéristiques de la majorité de sa population.

Le problème des minorités est en fait un problème d'équilibre entre les préférences de cette majorité favorisées directement ou indirectement par l'appareil étatique, et le besoin de ne pas excessivement défavoriser ou restreindre les préférences ou l'expression de l'identité de ceux et celles qui ne partagent pas ces préférences ou caractéristiques de l'Etat, c'est-à-dire en général les membres d'une minorité.

En d'autres mots, ces derniers n'acceptent pas toujours cette mainmise sur l'appareil étatique par une partie de la population qui en tire ainsi un grand profit. "Si nous sommes tous égaux aux yeux de l'Etat, pourquoi la majorité reçoit-elle une part disproportionnée des privilèges, avantages et ressources de l'Etat? Pourquoi ma langue/religion/culture devrait-elle compter moins que celle de mon voisin?"¹⁹⁸.

3. Démocratie et souveraineté de l'Etat: le danger de la tyrannie de la majorité

Il existe deux types de réactions au "problème" des minorités et à leurs revendications: l'Etat peut soit s'accommoder des différences à la base de l'identité minoritaire, soit les éliminer. La première approche ouvre la voie au compromis entre les préférences et besoins de la majorité et

¹⁹⁷ *McRae, Kenneth D. (1986), Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium, Wilfred Laurier University Press, Waterloo, Canada, pp. 3-4.*

¹⁹⁸ *Voir, au sujet de la minorité albanaise en Macédoine, Manuera, Gabriel (1994), La prévention des conflits en Europe: Expériences récentes, Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, pp. 47-48: "Les Albanais de la FYROM sont mal représentés au sein de l'administration, de l'armée, de la police, et du secteur économique. L'éducation en langue albanaise est considérée comme insuffisante: il n'y a pas d'université de langue albanaise et le nombre d'enseignants albanais est jugé trop faible. Les Albanais cherchent à utiliser leur langue et leur alphabet dans toutes les institutions nationales, à créer une université de langue albanaise, et à accroître leur participation dans tous les secteurs..."*

celles des minorités au sein de l'Etat. Ce compromis, cet équilibre est celui qui à la fois inspire et moule ce que nous appelons des droits de l'homme.

La deuxième approche est celle du rejet, l'approche de l'intolérance, de la peur ou du dédain face aux différences humaines et à "l'étranger". C'est un Etat où la "nation", c'est-à-dire la majorité linguistique, religieuse ou ethnique, domine de manière suprême. Elle se manifeste dans les cas extrême par l'assimilation forcée, l'épuration ethnique et le génocide. Ce modèle est, de toute évidence, fondé sur le rejet des valeurs universelles de respect, de justice et de la recherche d'un équilibre exprimées par les droits de l'homme.

Dans bon nombre d'Etats, il existe le danger de rejeter tout compromis en se cachant derrière l'immutabilité, le modèle historique pur et noble, de l'Etat-nation, ou derrière des slogans comme la "souveraineté nationale", la "volonté du peuple" ou les "valeurs asiatiques". Fort souvent, l'exercice du pouvoir politique au sein d'un Etat prend la forme de la tyrannie de la majorité sur ceux et celles qui sont dissemblables, à moins de mesures visant la protection de ceux et celles qui sont numériquement et politiquement en position de désavantage.

Ainsi, dans la plupart des Etats, et cela est aussi vrai pour un Etat démocratique que pour un Etat issu d'une autre tradition politique, il existe une tendance non seulement à favoriser la majorité, qu'elle soit religieuse, linguistique ou ethnique, mais aussi la fâcheuse habitude de décrire l'Etat en terme anthropomorphique: on lui attribue une langue, il est perçu comme un Etat "chrétien" ou de tradition chrétienne.

Du même coup, cela signifie que ceux qui contrôlent l'appareil étatique peuvent s'en servir pour favoriser les "leurs" et défavoriser ceux qui ne sont pas des "leurs". Un citoyen, parce qu'il a une langue et une culture qui diffèrent de celles de la majorité et de celles attribuées à l'Etat, peut être perçu, sous certaines conditions, comme une menace ou un affront pour l'Etat par le fait même de sa différence.

Il ne faut pas croire que ce genre de comportement n'a rien à voir avec l'esprit de tolérance dont est imbu le libéralisme démocratique: démocratie signifie d'abord et avant tout un suffrage universel qui peut très facilement s'exprimer par la tyrannie de la majorité. L'histoire démontre que les minorités ont toujours servi de bouc émissaire pour les frustrations, les préjugés et l'intolérance qui peuvent apparaître chez la majorité, qu'il s'agisse des Noirs, Hispaniques ou peuples indigènes aux Etats-Unis, des Aborigènes en Australie, ou des Gitans et Juifs en Europe¹⁹⁹.

L'Etat prend ainsi trop souvent la forme de l'alter ego de la majorité: si une masse critique de cette majorité de l'électorat arbore plus ou moins discrètement certains préjugés contre une minorité, ses élus peuvent avoir tendance à refléter les mêmes traits, ou pire encore pourraient chercher à s'emparer du flambeau de l'Etat-nation (nationaliste). C'est l'approche utilisée avec succès dans des cas extrêmes par les Milosëvić et Karadžić de ce monde, mais ils sont loin d'être les seuls ou les derniers.

¹⁹⁹ Par exemple, un juge américain ordonna l'an dernier à une mère de famille de ne plus parler espagnol à sa propre fille, au motif que dans un "pays de langue anglaise" ce genre de comportement constitue une forme de traitement abusif.

Pour les membres d'une minorité, la souveraineté absolue de l'Etat, l'absence de garantie contre les excès de la "volonté du peuple", qu'il s'agisse d'un Etat démocratique ou non, signifie s'en remettre aveuglément à la bonne volonté et à la tolérance animant la majorité, ou à leur absence.

4. Droits de l'homme: mesures de protection contre les excès de l'Etat et de la majorité

Les droits de l'homme forment un premier rempart contre les excès de l'appareil étatique, et indirectement contre la population majoritaire qui le contrôle dans une large mesure. En d'autres termes, ces droits sont une forme de garanties pour la protection de ceux et celles qui se trouvent dans une position de faiblesse par rapport à l'appareil étatique (l'individu minoritaire en particulier) et à ceux qui le contrôlent.

Ce constat peut paraître surprenant, et pourtant il n'a rien d'exceptionnel. L'un des premiers droits de l'homme ayant été reconnu en droit international coutumier, celui de la liberté de religion, doit justement son origine à la reconnaissance que de chercher à imposer la religion de l'Etat (c'est-à-dire celle choisie par le souverain) sur une population entière selon le principe *cuius regio, eius religio*²⁰⁰, constituait une conduite inacceptable²⁰¹.

La reconnaissance de la liberté de religion en Europe il y a presque un demi-millénaire signale donc que l'Etat ne doit jamais être autorisé à avoir carte blanche dans certains domaines, car il serait alors possible d'abuser de ce pouvoir politique et juridique sans limite. Pourtant, ce n'est qu'après la Deuxième Guerre Mondiale que la communauté internationale et bon nombre de pays ont accepté de consacrer l'idée que les pouvoirs de l'Etat et de la "volonté du peuple" devaient faire l'objet de certaines restrictions. Avant l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la plupart des gouvernements, y compris les gouvernements occidentaux, ont farouchement refusé l'imposition de limites à leur pouvoir, toujours sous la bannière de devoir protéger la souveraineté nationale, la volonté du peuple, etc.²⁰²

Comme en témoignent le sort subi par les Noirs aux Etats-Unis jusqu'à récemment et l'horreur de l'Holocauste, ce refus eu pour effet de consacrer durant cette période la vulnérabilité des membres de minorités face aux diktats de gouvernements sous l'emprise d'une majorité pouvant être insensible, intolérante ou pire.

C'est dans ce contexte que doivent être appréciés les droits de l'Homme. Pour la première fois à l'échelle mondiale, il est reconnu que l'Etat doit être soumis à des limites dans certains domaines. Pour les membres d'une minorité, ces droits représentent donc une première ligne de défense contre l'Etat oppresseur, intolérant ou insouciant: la liberté de religion, la liberté d'expression, la

²⁰⁰ *Principe ayant surtout pris forme en 1555 avec la paix d'Augsbourg et ayant contribué aux guerres de religion en Europe jusqu'au traité de Westphalie.*

²⁰¹ *A l'origine, la liberté de religion était respectée plutôt en raison de la nécessité de garantir l'ordre et la paix entre Etats européens qu'en raison d'un souci fondamental pour la dignité humaine.*

²⁰² *Le régime de protection des droits des minorités après la Première Guerre Mondiale ne visait qu'un nombre très restreints d'Etats, pour la plupart des pays défaits après la Grande Guerre. Il ne s'agissait pas d'un régime complet et il ne visait pas les grandes puissances. Il était de ce fait même voué à l'échec.*

non-discrimination fondée sur la langue, la religion, la race ou l'origine ethnique, le droit des minorités d'utiliser entre eux leur langue, de pratiquer leur religion ou leur culture sont tous des victoires contre les excès possibles de la majorité ayant le contrôle de l'Etat-nation et de la machinerie étatique.

L'interaction entre la langue et la liberté d'expression est un exemple concret de la pertinence de ces droits individuels pour les membres d'une minorité. Certains Etats, y compris la France, le Canada, la Turquie et l'Estonie, avaient jusqu'à récemment des dispositions législatives interdisant l'usage privé de certaines langues dans l'affichage ou les médias²⁰³.

D'une part, les gouvernements en place voyaient dans ces dispositions l'exercice à bon escient de leurs pouvoirs au nom de la "souveraineté nationale" ou du besoin de protéger ou de promouvoir le patrimoine national, c'est-à-dire la langue de la majorité. D'autre part, les membres des minorités linguistiques numériquement importantes voyaient là une preuve d'intolérance et une attaque contre une de leurs caractéristiques identitaires fondamentales et une ingérence injustifiée et un manque de respect envers leur identité.

C'est grâce à la protection qu'offre la liberté d'expression que la minorité non-francophone au Québec a enfin pu faire mettre de côté les restrictions législatives adoptées par l'Etat en matière de langue d'affichage²⁰⁴, et c'est au nom de cette liberté individuelle que certaines pratiques subsistant en Indonésie, en Estonie et en Turquie pourraient aussi être écartées. Dans ces trois derniers Etats, il apparaît donc que les minorités linguistiques (surtout chinoise, russophone et kurdophone respectivement) peuvent être protégées non pas en cherchant à formuler de nouveaux droits "collectifs", mais en partie par la reconnaissance que certains droits sont susceptibles d'imposer certaines limites au comportement étatique/majoritaire.

Peu de juristes semblent avoir considéré la possibilité que les droits de l'Homme puissent avoir un impact quelconque dans les domaines ayant trait à la langue, à la religion ou à la culture, c'est-à-dire les principales caractéristiques d'une minorité. Et pourtant, l'exemple de la liberté d'expression et de la langue d'affichage démontre que le point de vue traditionnel a délaissé à tort une approche pouvant avoir des résultats très concrets pour les minorités.

Quoiqu'il ne soit pas possible d'expliquer ici de façon détaillée la nature et la portée possibles en droit international de tous les droits de l'Homme mentionnés plus tôt, il est possible de tracer quelques grandes lignes. Dans le domaine linguistique, la protection dont pourraient bénéficier les minorités qui invoquent la liberté d'expression, la non-discrimination, et le droit des minorités d'utiliser librement entre eux leur langue peut être résumée comme suit:

En pratique, il peut exister une interaction entre ces trois droits, qui peuvent se mêler et se compléter dans plusieurs domaines. S'agissant de l'emploi généralisé d'une langue

²⁰³ *Certaines mesures législatives toujours en vigueur en Estonie et Turquie constituent probablement une atteinte à la liberté d'expression. Voir à ce sujet de Varennes, Fernand (1994), Language and Freedom of Expression in International Law, Vol. 16 Human Rights Quarterly, pp. 163-186.*

²⁰⁴ *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada, Communications 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993. Lire aussi de Varennes, Fernand (1996), Language, Minorities and Human Rights, Martinus Nijhoff, La Haye, pp. 42-44.*

unique par les autorités, qu'elle soit officielle ou usitée par la majorité de la population, l'interdiction de toute discrimination empêche les pouvoirs publics de se réfugier derrière une politique de "langue officielle" pour se dispenser de répondre à une quelconque demande linguistique de sa population. La langue officielle ne doit jamais être considérée comme un prétexte permettant d'imposer l'emploi d'une langue à l'exclusion de toute autre, quitte à fouler aux pieds certains droits fondamentaux de la personne humaine.

S'agissant de celui des droits de l'homme qui a le plus de portée lorsque la puissance publique offre des services, avantages ou prestations, de quelque nature que ce soit, aux individus, il appert que la prohibition de la discrimination revêt une importance particulière. Lorsqu'on se penche sur ce qui constitue une préférence linguistique non discriminatoire des autorités étatiques, le "modèle de l'échelle mobile" offre une formule pratique apte à prendre en compte des paramètres importants tels que le nombre de personnes parlant une langue donnée, leur concentration territoriale, le niveau des services publics que l'on recherche, les inconvénients, charges ou avantages que les pratiques linguistiques de l'Etat imposent aux individus, et même les ressources matérielles et humaines dont il dispose. En substance, cela signifie que le niveau des services rendus par les autorités publiques dans une langue donnée doit, dans l'ensemble, refléter le poids relatif [des composantes] de la population dans une municipalité, un canton, une région ou une province utilisant cette langue.

Comme les procédures judiciaires font partie de la structure de l'Etat, on peut aussi les considérer comme un "service" ou une activité de celui-là. Cependant, non seulement il convient d'appliquer le processus d'équilibrage lié au modèle de l'échelle mobile lorsque l'on examine si les préférences linguistiques d'un Etat sont compatibles avec l'interdiction de la discrimination, mais il faut aussi reconnaître qu'il existe des circonstances où un Etat est obligé de faire des concessions en matière linguistique même si seule une personne est affectée par la langue dans laquelle se déroule la procédure. En raison de la gravité de la procédure pénale, il est universellement admis que, s'il ne comprend pas la langue dans laquelle elle est conduite, l'accusé doit bénéficier gratuitement de l'assistance d'un interprète. Dans ce cas, et quelques autres aussi, on peut affirmer qu'en matière judiciaire, même si un seul individu est concerné, le handicap découlant de la méconnaissance totale ou partielle de la langue dans laquelle se déroulent les débats est si grave que l'Etat ne peut aucunement déroger à son obligation de lui fournir une certaine compensation sous la forme de services d'interprétation adéquats.

Lorsque l'Etat est responsable de l'instruction publique, la prohibition de la discrimination lui impose généralement de dispenser un enseignement dans les langues parlées par sa population dans une mesure à peu près équivalente au nombre de leurs locuteurs. C'est là le modèle de l'échelle mobile. Là encore, cette approche est liée aux avantages découlant de la capacité d'utiliser sa langue principale. Il est clair que certains enfants sont pénalisés, ou à tout le moins qu'ils ne profitent pas autant que d'autres de l'enseignement, si les cours ne sont pas donnés dans la langue dans laquelle ils se sentent le plus à l'aise. Il convient donc, lorsque on entreprend d'évaluer ce handicap, de déterminer si la conduite de l'Etat est un critère raisonnable et de prendre en compte les buts de sa politique, le nombre des personnes lésées, etc...

En raison de la nécessité de trouver un équilibre entre les droits et intérêts divers des individus concernés ainsi que l'objectif premier, qui consiste à obtenir une égalité

effective et non pas seulement juridique, l'argument de l'interdiction de toute discrimination dans l'instruction publique ne saurait en aucune circonstance être invoqué pour priver les enfants des avantages inhérents à l'apprentissage de la langue officielle ou qui est parlée par la majorité de la population dans l'Etat où ils vivent. Cela signifie que, même si, en vertu de l'impératif de lutter contre la discrimination, il peut être nécessaire d'employer une langue officielle ou utilisée par une minorité à titre exclusif ou quasi-exclusif pendant les cours lorsque les circonstances s'y prêtent, cette langue ne doit pas servir à une politique éducative tendant à isoler ces personnes dans des "ghettos linguistiques" et à les exclure totalement des autres avantages que la connaissance de la langue officielle ou majoritaire est seule à même d'apporter. En d'autres termes, tout individu doit au moins avoir la chance d'apprendre la langue officielle ou majoritaire, même si la langue d'enseignement employée dans les écoles publiques est différente.

Les écoles privées utilisant, comme langue d'enseignement, la langue d'une minorité, illustrent les effets conjoints d'une attitude non discriminatoire et du droit pour les membres d'une minorité de s'adresser dans leur propre langue aux autres membres de leur groupe. Ce droit signifie que l'Etat doit reconnaître la liberté d'établissement à ces écoles et les autoriser à fonctionner comme elles l'entendent, ce qui ne signifie nullement qu'il n'ait pas le droit de fixer des critères scolaires appropriés et d'exiger de tous les élèves qu'ils parviennent à une certaine maîtrise de la langue officielle ou majoritaire. Cette dernière exigence est la traduction du principe de non discrimination en vue d'éviter la formation de ghettos linguistiques, qui en définitive desservirait les élèves inscrits dans les établissements privés pratiquant des langues minoritaires.

L'Etat n'est pas obligé de mettre des moyens, financiers ou autres, à la disposition des écoles privées. Toutefois, s'il le fait, les établissements privés dispensant leur enseignement dans une langue parlée par une minorité doivent aussi bénéficier de ces avantages en vertu de la règle de non discrimination. Comme cette dernière ne doit pas être confondue avec l'égalité de traitement, l'Etat peut légitimement juger souhaitable de fournir des moyens supplémentaires aux écoles scolarisant les minorités pour tenir compte des surcoûts et difficultés liés à leur fonctionnement ou de la nécessité de compenser les pratiques et politiques dommageables que la puissance publique a suivies par le passé à l'égard de ces minorités.

La distinction public/privé est aussi pertinente dans le domaine des médias. S'agissant des moyens d'information publics comme la télévision, la radio et les journaux appartenant à l'Etat ou gérés par lui, le principe de non discrimination linguistique exige que le niveau et la nature de ces services ou avantages soient, en règle générale, directement proportionnés au nombre et à la concentration des personnes parlant une langue donnée.

Quant aux médias privés, la liberté d'expression interdit à la puissance publique de se mêler du choix de la langue dans laquelle ils s'expriment. On pourrait cependant imposer aux médias privés quelques obligations supplémentaires telles qu'un certain bilinguisme, dans la mesure où elles ne portent pas atteinte au libre emploi d'une langue en tant que composante de la liberté d'expression et où elles ne revêtent pas de caractère discriminatoire du fait qu'elles leur imposent des charges ou inconvénients inacceptables auxquels les autres ne sont pas soumis. Si l'Etat fournit une certaine assistance aux médias, il s'ensuit que les organes privés employant une langue minoritaire doivent aussi y avoir droit sans qu'il soit fait de discrimination, encore que la prohibition de la

discrimination soit compatible avec une formule souple permettant à l'Etat d'adapter cette aide en fonction du contexte social et factuel.

S'agissant des minorités linguistiques, il semblerait que le droit pour leurs membres de parler dans leur langue aux autres membres de leur groupe implique qu'ils aient aussi le droit à leurs propres médias privés, encore qu'il n'en résulte aucune obligation pour l'Etat de fournir les moyens nécessaires pour que ce vœu devienne réalité. Il convient toutefois de déroger à ce principe dans le domaine de l'allocation des fréquences de télécommunication réservées à la radio et à la télévision. Comme ces dernières sont généralement considérées comme des ressources publiques, établir un équilibre entre le droit pour les membres d'une minorité linguistique d'utiliser librement leur langue lorsqu'ils discutent entre eux et le contrôle de la puissance publique sur le seul moyen d'appliquer ce droit dans le champ de la radio-télévision publique et privée apparaît comme une tâche particulièrement ardue. Cependant, l'affectation des fréquences publiques de radio et de télévision soulève la question de la non discrimination. Il en résulte que l'Etat doit veiller à ce que les minorités linguistiques aient accès à un nombre suffisant de fréquences de plusieurs types, mais celui-ci sera forcément limité parce que les fréquences sont un bien collectif que les minorités ne sauraient revendiquer en totalité.

Enfin, tous les domaines de l'activité étatique sont naturellement soumis aux impératifs de la protection des droits de l'homme. Cette considération est particulièrement importante lorsqu'on aborde la question de la naturalisation qui, jusqu'à une époque récente, était considérée, à tort, comme ne relevant pas des règles de la non discrimination. Bien au contraire, elle est de toute évidence liée aux droits de l'homme fondamentaux tels que la non discrimination motivée par la langue. Toute décision sur la citoyenneté et la naturalisation doit être prise en fonction, d'une part, d'un résultat proportionné et raisonnable à la lumière des intérêts et objectifs de l'Etat, de la composition linguistique de sa population et, de l'autre, des intérêts et droits de(s) individu(s) concerné(s) ainsi que de ses conséquences pour eux²⁰⁵.

Même si ces droits ne visent pas précisément la protection des minorités en tant que collectivités, ils assurent tout de même indirectement une protection des caractéristiques identitaires à la base des communautés linguistiques, religieuses et culturelles en interdisant à l'Etat (1) d'imposer les caractéristiques de la majorité contre la volonté des membres de la minorité; (2) de restreindre la manifestation des particularités linguistique, religieuse ou culturelle entre membres d'une minorité²⁰⁶; ou (3) d'utiliser des distinctions déraisonnables ou injustifiées mettant en cause des caractéristiques humaines (langue, religion, origine ethnique, etc.) lorsqu'il fixe les conditions affectant l'accès ou la qualité des services, privilèges et bénéfices accordés ou permis par l'Etat.

²⁰⁵ *De Varennes, Fernand (1996), Language, Minorities and human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, pp. 247-249.*

²⁰⁶ *Les restrictions de l'Etat adoptées afin que ces manifestations soient conformes aux autres droits de l'Homme garantis par le Pacte international des droits civils et politiques ne constitueraient pas une atteinte au Pacte. Voir à ce sujet de Varennes, Fernand (1996), Language, Minorities and Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, pp. 168-169.*

Cette interprétation de l'interaction de ces droits fondamentaux et de leur rôle pour la protection des minorités a déjà été reconnue dans une série de traités régionaux et bilatéraux, y compris la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe) dont le contenu mérite d'être souligné:

Article 5

1. Les parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Article 9

1. Les parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

2. Le premier paragraphe n'empêche pas les parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

3. Les parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

Article 10

1. Les parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement ou par écrit.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

3. Les parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que le droit de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

Article 11

1. Les parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.

2. Les parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.

3. Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications typographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

Article 12

1. Les parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2. Dans ce contexte, les parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3. Les parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 13

1. Dans le cadre de leur système éducatif, les parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les parties.

Article 14

1. Les parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en oeuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

Article 16

Les parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente convention-cadre²⁰⁷.

5. L'autonomie: un deuxième rempart pour la protection des minorités?

Si la liberté d'expression, la non-discrimination et le droit des membres d'une minorité de pratiquer leur religion, d'utiliser leur langue ou de jouir de leur culture avec les autres membres de leur communauté forment un premier rempart de protection pour les minorités, ces droits sont souvent perçus comme insuffisants par ces dernières. De par le monde, nombreux sont les peuples indigènes et groupes minoritaires qui exigent une forme d'autonomie politique.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène:

1. De par leur nature individualiste, les droits de l'Homme ne peuvent garantir aux membres d'une minorité une participation et un rôle au sein de l'Etat en proportion de leur importance numérique. A moins d'avoir en place une autonomie locale ou régionale où une minorité sera placée en situation de contrôle ou de force, l'appareil étatique et ses fonctionnaires risquent en général d'être dominés par les membres de la majorité qui ont le poids démographique pour imposer leurs diktats.

2. Les droits de l'Homme ne peuvent en soi contrecarrer le "déficit minoritaire". Chez tout gouvernement fondé sur le suffrage universel, la voix et les intérêts d'une minorité ont tendance à être négligés ou écartés par rapport à ceux de la majorité.

3. En cas de conflit entre les intérêts de la population majoritaire et ceux de la minorité, il n'est pas du tout certain que les droits de l'Homme soient respectés, ou qu'ils seront interprétés conformément aux normes internationales. L'appareil étatique, y compris le judiciaire, ayant tendance à refléter les intérêts et points de vue de la majorité, il peut être difficile d'accepter que les vœux du "peuple" ou de la "nation" (lire de la majorité et ceux de l'Etat) puissent être contraires aux droits de l'Homme. Pour les

²⁰⁷ De Varennes, Fernand (1996), *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, pp. 337-339.

membres d'une minorité, le système judiciaire et exécutif en place n'inspire pas nécessairement confiance²⁰⁸.

L'engouement des minorités et des peuples indigènes pour l'autonomie peut donc s'expliquer par le constat qu'une dévolution de pouvoir a pour effet de leur permettre de contrôler d'une façon plus prononcée certains leviers de l'appareil étatique et de les soustraire, du moins en partie, à la domination plus ou moins bienveillante de la majorité.

Vue de cet oeil, l'autonomie - lorsqu'elle est possible - complète les droits de l'Homme en permettant aux minorités et aux peuples indigènes de se gouverner eux-mêmes, ou du moins augmente sensiblement leur influence dans certains domaines et agents de l'appareil étatique²⁰⁹.

De toute évidence, l'autonomie n'est pas un modèle réaliste ou souhaitable partout ni pour tous les groupes qui la revendiquent. Lorsqu'on examine de plus près les pratiques nationales et les traités comme la Convention-cadre, il semble exister un certain consensus sur les conditions requises pour la mise en place d'une autonomie locale.

1. Un territoire géographiquement bien délimité où une minorité linguistique, religieuse ou ethnique représente la majorité ou un pourcentage important de la population²¹⁰.

²⁰⁸ *L'histoire démontre que cette méfiance peut ne pas être complètement déplacée: La cour suprême des Etats-unis affirma dans l'affaire Scott v Sandford 60 US 393 (1857) que les Noirs ne pouvaient faire partie du peuple américain et être reconnus comme citoyens aux termes de la Constitution américaine, tandis qu'un peu plus au nord le gouvernement et les tribunaux du Manitoba, au Canada, refusèrent de respecter pendant presque un siècle une clause de la constitution provinciale imposant un bilinguisme législatif.*

²⁰⁹ *La loi hongroise sur les droits des minorités nationales et ethniques du 7 juillet 1993 (Loi LXVII) est un bon exemple du genre de mesures qui représentent une tentative de combiner respect des droits de l'Homme des membres des minorités avec des mesures d'autonomie locale. Elle prévoit la création de conseils autonomes des minorités locales et confère un droit d'éducation dans la langue maternelle des membres des minorités ainsi que le droit d'utiliser leur langue dans les instances officielles et de recevoir de la part des fonctionnaires des réponses dans leur langue dans les régions où ils habitent traditionnellement. La loi prévoit aussi des chaînes de télévision et de radio diffusant des émissions dans la langue des minorités et un processus de médiation pour les minorités nationales.*

²¹⁰ *Lire en particulier l'excellente monographie de Bugajski, Janusz (1995), Ethnic Politics in Eastern Europe, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., p. 438: Dans certains cas, lorsque les minorités résident dans des unités territoriales relativement compactes, que ce soit dans des villes, des municipalités, des communes ou des régions distinctes, elles peuvent bénéficier d'une certaine autonomie administrative locale sans porter atteinte aux fonctions clefs de la puissance publique en matière politique, économique et de sécurité. Bien entendu, les modalités précises de cette autonomie dépendront dans une large mesure des précédents historiques et administratifs dans le pays en question. Certains Etats ont une tradition d'autonomie locale ou régionale alors que, dans d'autres pays, la décentralisation politique et économique, jointe à l'autonomie culturelle et au bilinguisme local, est susceptible d'atténuer les conflits entre la majorité et les minorités.*

2. La communauté minoritaire doit en général être établie de longue date sur ce territoire (minorité nationale ou peuple indigène).
3. Dans le cas d'une minorité non nationale, l'autonomie territoriale ne devrait pas être exclue si cette minorité constitue une très nette majorité de la population locale ou régionale.
4. Les membres de la communauté minoritaire doivent signaler clairement leur préférence pour une autonomie territoriale.
5. L'exercice des pouvoirs liés à une structure autonome doit se conformer aux droits de l'Homme²¹¹.
6. Lorsque la population minoritaire est trop diffuse, un Etat doit considérer la possibilité d'instaurer un régime d'autonomie non territoriale²¹².

Il existe déjà plusieurs tentatives intéressantes de définir en termes juridiques la nature et la portée d'un droit à l'autonomie pour certaines communautés humaines. Pour ce qui est des peuples indigènes, les articles 19 et 31 du projet de Déclaration sur les droits des peuples indigènes²¹³ et les articles XV et XVI du Projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples indigènes²¹⁴ reconnaissent le droit de ces peuples de se gouverner eux-mêmes.

Quelques organisations non-gouvernementales ont tenté d'être plus précises en combinant respect des droits de l'Homme, protection des minorités et autonomie territoriale, en particulier l'Union

²¹¹ *Tout palier de gouvernement, qu'il soit sur une base territoriale ou non, devrait être assujéti aux droits de l'Homme reconnus en droit international.*

²¹² *A titre d'exemple, l'on peut signaler qu'en mars 1996, la minorité serbe en Croatie, qui ne représente plus que 2 à 3% de la population demande tout de même que l'Etat croate garantisse ses droits civils, culturels et nationaux, y compris celui d'autonomie culturelle. Une organisation de la minorité serbe en Croatie exige - dans la tradition de l'empire austro-hongrois - une autonomie ethnique personnelle plutôt que territoriale en raison de la dispersion géographique des Serbes en Croatie. Voir aussi: L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne? (1995), André Liebich et André Reszler (éd.), Presses universitaires de France, Paris, p. 16:*

Par conséquent, si une communauté nationale se distingue sciemment de la majorité, si elle se montre capable de s'intégrer elle-même de manière indépendante, et forme la majorité dans un territoire donné, on peut envisager de lui accorder l'autonomie (self-government) locale ou régionale. Pour les diasporas, le principe d'organisation qu'il serait souhaitable d'adopter est celui de l'autonomie personnelle. C'est un principe qui est appliqué par exemple pour les minorités danoise et allemande du Schleswig-Holstein et qui prévalait dans le cadre du système entré en vigueur en 1925, lors de l'octroi de l'autonomie culturelle en Estonie.

²¹³ *Document E/CN.4/Sub.2/1994/56.*

²¹⁴ *21 septembre 1995, Document OEA/Ser/L/V/II.90.*

fédéraliste des communautés ethniques européennes, l'Assemblée générale des nations d'Europe non érigées en Etat, et l'Institut international pour le droit des nationalités et le régionalisme²¹⁵.

i) Le projet de convention préparé par ce dernier, intitulé *Projet de convention internationale sur la protection des groupes ethniques ou nationaux et des minorités*, est d'ailleurs un excellent document qui explique comment les divers principes en cause peuvent être intégrés dans un traité international :

Article 13

1. La protection d'un groupe ou minorité national ou ethnique peut être organisée à l'échelon national ou international ou à ces deux niveaux. La nature et l'étendue de cette protection dépendent de la volonté librement exprimée des membres du groupe minoritaire, de sa répartition géographique et des obligations internationales de l'Etat concerné.

2. Les principaux types de protection au niveau national sont les suivants :

- (a) le droit d'autodétermination énoncé dans la Déclaration des Nations Unies sur les principes du droit international dans le domaine des relations d'amitié et de coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (GA Res. 2625, XXV);
- (b) l'autonomie culturelle;
- (c) l'autonomie linguistique.

Article 14

En ce qui concerne les modalités de son application, le droit à l'autodétermination d'un groupe ou d'une minorité national ou ethnique réside dans le droit à :

- (b) la liberté d'apparaître dans tout autre statut politique (par exemple : autonomie territoriale, autonomie politique, autonomie personnelle ou tout autre arrangement convenu dans le cadre de l'Etat directement concerné) ou
- (c) la liberté d'obtenir l'autonomie législative et/ou administrative, régionale ou locale dans le cadre de l'Etat directement concerné.

Article 16

L'autodétermination visée aux Articles 14 (b) et (c) peut aussi être accordée si, dans une partie donnée du territoire d'un Etat, les nationaux possédant des caractéristiques ethniques ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et faisant preuve, ne fût-ce que de façon implicite, d'un certain sens de la solidarité pour préserver

²¹⁵ Voir de Varennes, Fernand (1996), *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, pp. 308-315.

leur culture, leurs traditions ou leur langue et qui sont également dotés d'une représentation adéquate, demandent à bénéficier d'un tel régime.

Article 19

L'autonomie culturelle consiste en outre dans le fait pour un système éducatif de dispenser une instruction dans la langue du groupe concerné, et ce à tous les degrés de l'enseignement. Tout enfant appartenant à ce groupe a droit à cet enseignement à condition que les personnes responsables de cet enseignement aient la volonté de faire usage de ce droit. Les cours concernés doivent tenir compte des besoins du groupe et des principes consacrés par la Constitution de l'Etat. Les diplômes et certificats délivrés par les institutions éducatives du groupe seront reconnus par la puissance publique. Les dispositions de la Convention de l'UNESCO de 1960 concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine d'enseignement seront appliquées.

Article 20

1. L'autonomie linguistique consiste à faciliter l'emploi de la langue maternelle devant les autorités administratives et judiciaires. Si, au-delà d'un certain seuil (à définir conjointement par les autorités de l'Etat compétentes et les représentants du groupe ou de la minorité concerné), un certain pourcentage des habitants d'une circonscription judiciaire ou administrative donnée appartient à un ou plusieurs groupes ou minorités nationaux ou ethniques, leur langue doit être reconnue comme langue officielle. Les circonscriptions ne doivent pas être délimitées d'une façon telle que la réalisation de ce droit soit impossible. S'agissant de l'autonomie linguistique, les signes topographiques doivent porter des inscriptions bi- ou multilingues.

2. Cette autonomie linguistique doit être respectée tout particulièrement pour ce qui a trait à la liberté personnelle, à l'équité des procès et à toutes les questions liées aux prestations sociales.

3. Au besoin, les autorités de l'Etat étudieront la possibilité d'appliquer des critères ethniques pour l'affectation des postes, en particulier dans les régions où la langue d'un groupe est reconnue comme la langue officielle. Dans les zones où réside un groupe, un certain pourcentage des postes de la fonction publique d'Etat, des provinces et des communes, lequel sera fixé d'un commun accord entre les autorités compétentes de l'Etat et les représentants de la minorité ou du groupe concerné, sera réservé aux membres de cette minorité ou de ce groupe.

Article 24

L'Etat (et aussi, dans un Etat à structure fédérale, les unités territoriales qui le composent), les provinces et les organismes des communes où réside une forte proportion de membres des minorités ou groupes ethniques (ce pourcentage étant déterminé par les autorités compétentes de l'Etat et les représentants de la minorité ou du groupe concerné) pourront instituer des Conseils en vue de permettre aux groupes, si possible, de formuler et défendre leurs intérêts et leurs souhaits, en particulier pour ce qui a trait aux dispositions de la présente Convention.

Malgré ces indices prometteurs, il est clair de l'avis de plusieurs juristes de droit international qu'on ne peut nécessairement lire dans l'état actuel du droit coutumier l'existence d'un droit à l'autonomie lorsqu'on considère les traités, décisions et résolutions internationaux:

ii) Le rapport de la réunion d'experts de la C.S.C.E. sur les minorités nationales adopté à Genève en juillet 1991 innove timidement dans la mesure où, pour la première fois,

les Etats participants notent avec intérêt "les résultats positifs" obtenus par certains d'entre eux entre autres: (...)

- par des organes et assemblées élus chargés des affaires des minorités nationales:
- par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale (...)
- 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; etc.

Ainsi se trouve entrouverte la perspective d'une autonomie collective des minorités présentée comme une possibilité "intéressante" mais, en aucune manière, comme un droit.

iii) Plus timide encore, le projet de Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adopté par la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies le 21 février 1992, impose à l'Etat, dans son article premier, l'obligation de protéger l'identité des minorités dans le cadre de son territoire.

iv) Enfin, dans son avis n° 2, la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie évoque les droits dont doivent bénéficier "les populations serbes de Bosnie et Herzégovine et de Croatie".

Il y a, dans tous ces textes, l'amorce d'une évolution, réticente et embarrassée, vers la reconnaissance de droits territoriaux en faveur de celles-ci, et moins encore, d'un quelconque droit à la sécession²¹⁶.

Il faut souligner d'ailleurs que les formes d'autonomies "notées avec intérêt" dans le rapport d'experts de l'OSCE fait d'ailleurs le lien entre celles-ci et le besoin d'adopter des mécanismes aptes à assurer le respect des droits de l'Homme des minorités nationales:

En outre, les [Etats participants] rappellent la nécessité de prendre les mesures nécessaires en vue de protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales résidant sur leur sol ainsi que de créer les conditions requises pour promouvoir cette identité; toute mesure de cette sorte respectera les principes d'égalité et de non discrimination vis-à-vis des autres citoyens de l'Etat participant concerné.

²¹⁶ Franck, Thomas M., Higgins, Rosalyn, Pellet, Alain, Shaw, Malcolm N. et Tomuschat, Christian (1995), *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté, Québec*, pp. 433-434.

Ils reconnaissent que ces mesures, qui prennent en compte, entre autres, les circonstances historiques et territoriales des minorités nationales, revêtent une importance particulière dans les zones où les institutions démocratiques sont en cours de consolidation et où les problèmes des minorités nationales sont particulièrement préoccupants.

Conscients de la diversité et de la variété de leurs systèmes constitutionnels, qui ne suivent pas nécessairement une approche unique d'application générale, les Etats participants notent avec intérêt que des résultats positifs ont été obtenus par certains d'entre eux dans le respect des règles démocratiques...²¹⁷.

Plusieurs Etats ont reconnu dans les faits le bien-fondé de cette approche. L'autonomie des îles Åland en Finlande, du Trentino Alto Adige en Italie, de la région de la côte atlantique au Nicaragua et la division de la plupart des Etats de l'Inde sur une base linguistique sont tous des exemples concrets de la flexibilité et de l'efficacité d'une structure étatique qui tient compte de la présence et des droits des minorités²¹⁸.

Même si à prime abord l'autonomie politique pour les minorités, et en particulier les minorités nationales, ne semble pas être une conséquence nécessaire du respect des droits de l'Homme ou de la protection de la spécificité des minorités linguistiques, religieuses ou ethniques, il appert à tout le moins qu'elle puisse être sous certaines conditions une démarche souhaitable pour mieux assurer le respect de ces droits²¹⁹.

²¹⁷ *Report of Experts on National Minorities - Coinference on Security and Cooperation in Europe (1991) Human Rights Law Journal, Vol. 12, p. 333.*

²¹⁸ *Voir aussi Senghaas, Dieter (1993) "Les conflits ethniques ou le retour des nationalismes" dans: Guerre et paix: la prévention des conflits en Europe, Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, pp. 25-26: "Dans le cas du nationalisme lié à la conservation du patrimoine, l'idée de séparation devient intéressante dans les Etats pluri-ethniques, où le séparatisme pourrait conduire à une structure étatique viable. Une démarche moins radicale consisterait à instaurer une autonomie régionale au sein de la structure étatique conventionnelle. Cette solution, qui a d'ailleurs été choisie en Catalogne, en Espagne, au bout de plusieurs décennies, comporte des chances de réussite. Dans l'ex-Yougoslavie, la Slovénie et la Croatie on essayé de mettre sur pied une structure confédérale fondée sur les principes d'une importante décentralisation et de la subsidiarité. Mais, après plusieurs échecs dans ce domaine en raison du manque d'intérêt des autres républiques de l'ex-Yougoslavie, la Slovénie et la Croatie ont opté pour la proclamation de l'indépendance, ce qui n'était pas dépourvu de bon sens."*

²¹⁹ *Voir toutefois la Recommandation 1201(1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales du Conseil de l'Europe, où l'on semble prêt à reconnaître un droit d'autonomie pour les minorités nationales:*

6. Autonomie politique et autodétermination: existe-t-il un droit?

Négliger la question des droits des groupes peut aboutir à un effet opposé à celui qui est recherché, parce que certains Etats se sentiraient autorisés à appliquer une politique assimilationniste visant à éliminer les groupes minoritaires sur le plan politique et à saper, ou même à détruire l'identité des minorités. Les conséquences d'une telle politique seraient graves: la répression risque d'entraîner un conflit ouvert avec les Etats limitrophes cherchant à défendre certaines minorités contre la persécution, la discrimination et l'assimilation. A son tour, ce conflit pourrait amener une intervention de la communauté internationale dans le cadre d'une opération de prévention des conflits ou de maintien de la paix ou, dans le pire des cas, d'une guerre de basse intensité. D'une façon ou d'une autre, les institutions internationales pourraient se trouver impliquées dans un conflit local, voire régional²²⁰.

Plusieurs des sources mentionnés précédemment font un lien, ne fût-ce que discrètement, entre l'autonomie et le droit à l'autodétermination reconnu en droit international. Faut-il donc conclure que les minorités constituent un peuple en droit international avec les conséquences rattachées à ce statut?

Il semble que non. Dans l'état actuel du droit international, il est clair que les minorités ne constituent pas un peuple ayant un droit à l'autodétermination pouvant mener à la sécession:

"Mais, en réalité, l'indépendance ne constitue pas le seul objet du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, si l'on donne à cette expression son sens plein et entier, le principe signifie qu'après l'accession à la souveraineté, tous les peuples et toutes les parties du peuple ont, au sein de l'Etat, le droit de voir leur identité reconnue et de participer à l'expression de la volonté politique. Telle est la position constante du Comité des Droits de l'homme et les Etats - y compris le Canada - l'entendent ainsi et, par leur attitude, confirment le bien fondé de cette interprétation"²²¹.

Ce qu'il faut toutefois préciser, c'est que l'autodétermination pourrait avoir une dimension interne ne menaçant pas l'intégrité territoriale d'un Etat afin que soient reconnus l'identité et l'expression politique de "tous les peuples et toutes les parties du peuple". Ainsi, dans le cas des peuples indigènes et probablement des minorités nationales²²², il existe en ce moment un courant suggérant une interprétation progressive et flexible du droit à l'autodétermination:

Dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conformes à la législation nationale de l'Etat."

²²⁰ Bugajski, Janusz (1995), *Ethnic Politics in Eastern Europe*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., p. 440.

²²¹ Franck, Thomas M., Higgins, Rosalyn, Pellet, Alain, Shaw, Malcolm N. et Tomuschat, Christian (1995), *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, Québec, p. 422.

²²² Voir Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (IACHR - Inter-American Commission on Human Rights), *Report on the Situation of Human Rights of a Segment of the*

Sous ses nombreuses formes, l'autodétermination doit être reconnue comme le préalable essentiel à la jouissance de leurs droits fondamentaux par les peuples indigènes et à la détermination de leur propre avenir. Il convient aussi de reconnaître que le droit d'autodétermination existe à divers niveaux et inclut les dimensions économique, sociale, culturelle et politique. Par essence, il réside dans l'exercice du libre choix des peuples indigènes qui doivent, dans une large mesure, donner un contenu spécifique à ce principe, dans ses expressions tant interne qu'externe, lequel n'inclut pas nécessairement le droit de faire sécession d'avec l'Etat où ils vivent et celui de s'ériger en entité souveraine. En fait, ce droit peut s'exprimer dans diverses formes d'autonomie à l'intérieur de l'Etat, y compris le droit individuel et collectif d'être différent et d'être considéré comme tel²²³.

En somme, il n'est pas impossible de voir dans le droit à l'autodétermination un principe pouvant se manifester par des formes diverses, y compris une forme d'autonomie politique dans sa dimension interne, visant le peuple ou une de ses parties, ou même les peuples à l'intérieur d'un Etat.

Nicaraguan Population of Miskito Origin, OEA\Ser.L\VII.62, 16 mai 1984, une décision quelque peu confuse puisqu'après avoir indiqué qu'il n'y a pas un droit d'autonomie politique en droit international, les membres de la Commission finissent par conclure que le Nicaragua a quand même l'obligation en droit d'accorder une forme d'autonomie territoriale pour les groupe ethniques occupant la région de la côte Atlantique:

"15. *Bien que, en son état actuel, le droit international ne reconnaisse pas le droit à l'autonomie politique et à l'autodétermination des groupes ethniques peuplant la Zone Atlantique du Nicaragua, il leur est reconnu une protection juridique spéciale pour l'utilisation de leur langue, la pratique de leur religion et, en général, tous les aspects liés à la préservation de leur identité culturelle.*

L'inobservation de ces droits et valeurs culturelles débouche sur l'assimilation forcée, dont les résultats peuvent se révéler désastreux. Pour cette raison, la Commission considère qu'il est essentiel de définir les nouvelles conditions de la coexistence entre les minorités ethniques et l'Etat du Nicaragua afin de régler les antagonismes historiques et les graves difficultés observées aujourd'hui. La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (IACHR) est d'avis que la nécessité de préserver et garantir le respect de ces principes en pratique suppose que soit établi un ordre institutionnel approprié dans le cadre de la structure de l'Etat du Nicaragua. Une telle organisation institutionnelle ne peut s'acquitter efficacement de sa mission que pour autant qu'elle aura été conçue à l'issue d'une large consultation et qu'elle est mise en oeuvre avec la participation directe des minorités ethniques du Nicaragua par le truchement de leurs représentants librement élus."

²²³ *Martinez Cobo, José R. (1986), Etude des problèmes de la discrimination contre les populations autochtones, Nations Unies, New York, E/CN.4/Sub.2/1987/7, paragraphes 579 et 580.*

Néanmoins, il est trop tôt dans l'état actuel du droit international pour conclure que les minorités linguistiques, religieuses ou ethniques constituent nécessairement un peuple pour les fins de l'autodétermination sous sa forme interne, même si l'on peut détecter un appui grandissant pour cette thèse. Ce principe devra être examiné éventuellement par une instance internationale qui devra tenir compte de toutes les difficultés d'application et des attentes qu'une telle approche est susceptible de créer.

De toute façon, même si l'on accepte que les minorités, ou du moins les minorités nationales, et les peuples indigènes, puissent avoir un droit à l'autodétermination, il est clair que ce droit doit être exercé dans le cadre du respect de l'intégrité territoriale de l'Etat.

7. L'autonomie: garantie pour l'intégrité territoriale de l'Etat

Il ne faudrait pas voir l'autonomie comme un premier pas vers la désintégration éventuelle de l'Etat. Si l'on admet le bien-fondé de la reconnaissance d'un tel droit collectif aux minorités, il faut dans un premier temps accepter qu'il y a presque unanimité en droit international pour une interprétation excluant toute atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat:

"Surtout, comme un leitmotiv, tous ces instruments contiennent une réserve relative au respect de l'intégrité territoriale des Etats, qui exclut absolument toute implication sécessionniste des droits reconnus aux minorités, fussent-ils collectifs. Cela résulte tout aussi clairement des avis n° 2 et 3 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie qui, tout en reflétant une conception large des droits de minorités, - qu'ils lient au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - insistent sur le fait que quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières au moment des indépendances (*uti possidetis juris*) sauf en cas d'accord contraire de la part des Etats concernés"²²⁴.

Nul autre résultat n'est possible ou même souhaitable. L'autonomie pour les minorités signale d'abord et avant tout la mise en place de structures juridico-politiques qui soient l'expression de l'identité et de la volonté politique des diverses constituantes de la population; il doit donc s'agir d'un compromis qui tient compte des intérêts, besoins et caractéristiques des membres des différentes communautés qui se côtoient au sein d'un même Etat, un compromis qui est à la recherche d'un point d'équilibre permettant à la majorité - qui en fait et en droit contrôle l'appareil étatique - et aux principales populations minoritaires de voir assurer le respect et la protection de leurs droits et de leur identité.

Si ces structures sont appropriées et raisonnables, il est plus probable qu'elles permettent d'éviter le genre de tensions et de conflits qui constituent de réelles menaces à l'intégrité territoriale d'un Etat, qu'il s'agisse du Sri Lanka, de la région de Transnistrie, ou de la Crimée. En d'autres termes, certaines formes d'autonomie sont garantes de l'intégrité territoriale d'un Etat, plutôt qu'un danger, en formant un deuxième rempart pour la protection des droits des minorités. Si les droits de l'Homme mettant en cause les caractéristiques des membres d'une minorité sont respectés par l'Etat et la majorité, si leur identité et leur volonté politique sont reconnus et

²²⁴ *Franck, Thomas M., Higgins, Rosalyn, Pellet, Alain, Shaw, Malcolm N. et Tomuschat, Christian (1995), L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté, Québec, p. 435.*

protégés par une mesure d'autonomie, en particulier lorsqu'il s'agit d'une minorité occupant un territoire traditionnel où elle occupe démographiquement une position importante, il est moins probable que cette partie de la population d'un Etat soit tentée de créer un climat d'instabilité et d'incertitude. La stabilité de la Confédération Helvétique et du compromis que représente le statut des îles Åland démontrent que divers types d'autonomie peuvent être envisagés pour arriver à un point d'équilibre qui reflète les particularités historiques et humaines d'un Etat.

Les Etats qui font fi du besoin d'arriver à cet équilibre lorsque existent en leur sein des minorités nationales numériquement importantes ou des peuples indigènes augmentent les risques d'un durcissement des positions chez les membres d'une minorité, d'un repli sur l'identité communautaire au détriment d'un sentiment d'appartenance à la nation et d'allégeance à l'Etat. Ce qui mène aux conflits dits ethniques ou nationalistes, c'est le plus souvent l'illusion que l'Etat doit refléter les traits de la majorité et le refus de modérer ce point de vue par l'application des normes de droit international en matière de droits de l'Homme, ou le rejet d'une structure politique assurant la reconnaissance et la protection de l'identité des communautés minoritaires importantes ou traditionnelles²²⁵.

Ce qui peut mener aux conflits, ce sont les mesures comme celle du 22 mars dernier où le Parlement slovaque a adopté une loi prévoyant la division du pays en huit régions et 79 districts administratifs. Les représentants de la minorité hongroise en Slovaquie sont furieux parce que ces nouvelles structures politico-administratives auront pour effet qu'aucune région n'aura plus de 30% d'habitants de langue hongroise. De plus, ces limites pourraient affecter le nombre d'élus pour la minorité de langue hongroise et avoir comme résultat une diminution de ses députés (17) au Parlement slovaque.

Ce qui peut mener aux conflits, c'est la présente loi sur la citoyenneté en Lettonie qui contient des dispositions probablement discriminatoires, comme l'a d'ailleurs suggéré l'an dernier le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies, puisqu'elle a pour effet de nier la citoyenneté lettone à un pourcentage élevé de la population parce qu'elle est d'origine russe²²⁶.

Grigoriï Lukyentsev, le chef de la délégation russe lors de la dernière session de la Commission des droits de l'Homme des Nations-Unies, a lancé un avertissement le mois dernier à Genève lorsqu'il a parlé d'un nouveau racisme affectant les minorités ethniques et de la discrimination passée sous silence dans certains pays au nom de "l'injustice historique". Ses commentaires signalent un danger imminent: le sort des quelque 25 millions de Russophones à l'extérieur de la

²²⁵ *L'abolition de l'autonomie politique du Kosovo par la Serbie en 1989 est la violation de l'ordre constitutionnel yougoslave qui amène finalement à sa destruction en 1991.*

²²⁶ *Lire les commentaires du Comité des droits de l'Homme dans le document "Examen des rapports présentés par les Etats membres en vertu de l'article 40 du Pacte", CCPR/c/79/Add.53, p.4:*

Le Comité reste préoccupé de constater qu'une fraction importante de la population ne jouira pas de la citoyenneté lettone, en raison des critères stricts établis par la loi et de la politique délibérément choisie consistant à examiner chaque cas individuellement et en fonction d'un calendrier calculé pour retarder de nombreuses années le processus de naturalisation. De l'avis du Comité, la législation en question contient encore des critères d'exclusion qui laissent place à une discrimination au sens des articles 2 et 26 du Pacte...

Russie menace la stabilité et l'équilibre de l'Europe entière si un président ou un gouvernement russe cherche à s'en servir comme motif pour regagner sa gloire passée. Cette menace a d'ailleurs déjà été clairement exprimée à maintes reprises:

"L'argumentation officiellement adoptée par la Russie pour demander des pouvoirs spéciaux en ex-URSS se fonde sur les points suivants: étant donné la discrimination dont souffrent les Russophones vivant hors de la fédération russe, la Russie a le devoir de les protéger; c'est vers la Russie que des milliers de personnes victimes de conflits interethniques tournent leurs espoirs; les conflits se produisant à la périphérie russe menacent de "mettre le feu à la Russie elle-même"; enfin, la communauté internationale évite encore de participer activement aux efforts de maintien de la paix sur le territoire ex-soviétique"²²⁷.

Si les droits de l'Homme d'une minorité ne sont pas respectés, l'intégrité territoriale d'un Etat peut ainsi se trouver menacée:

1. De l'intérieur par les membres de la minorité qui pourraient chercher soit à se soustraire complètement du contrôle de l'Etat/majoritaire, soit par la création d'un nouvel Etat où la minorité deviendrait à son tour majoritaire, soit en cherchant à intégrer le territoire qu'ils occupent dans un Etat voisin avec qui ils partagent la même identité.
2. De l'extérieur par un Etat voisin qui, pour des raisons géopolitiques ou historiques, se sentirait "obligé" d'intervenir afin de protéger les droits et l'identité de cette minorité.

8. Conclusion

"La seule approche constructive du nationalisme lié à la crainte d'une minorité d'être assimilée politiquement et culturellement à la majorité est la protection officielle des droits des minorités. Il importe, pour cela, de réunir au moins les conditions suivantes: protection active des minorités, destinée non seulement à encourager la tolérance, mais aussi à promouvoir activement leur identité; large autonomie culturelle dans le domaine de la langue, de l'éducation et des médias; droits spécifiques concernant la participation à la vie politique, grâce notamment au vote à la représentation proportionnelle, au droit de veto et au pouvoir de blocage; garanties procédurales et protection juridique"²²⁸.

S'il est approprié de chercher un compromis tenant compte des inquiétudes des minorités, il faut aussi reconnaître que bien souvent le défaut de respect des droits de l'Homme en matière de langue, de religion ou de culture contribue à envenimer le climat entre l'Etat/majorité et les membres d'une minorité et peut mener à l'écllosion d'un conflit dit ethnique. Malheureusement, des difficultés au niveau de l'interprétation des normes de droit international quant au contenu et à la portée de droits fondamentaux comme la liberté de religion, la non-discrimination fondée

²²⁷ Allison, Roy (1994), *Le maintien de la paix dans les Etats successeurs de l'Union soviétique*. Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, p. 59.

²²⁸ Senghaas, Dieter (1993) "*Les conflits ethniques ou le retour des nationalismes*" dans *Guerre et paix: la prévention des conflits en Europe*, Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, p. 26.

sur la langue, la religion, ou l'origine ethnique, ainsi que le droit des membres d'une minorité de pratiquer leur religion, d'utiliser leur langue et de jouir de leur culture entre eux, ont fait en sorte que la mise en oeuvre de ces droits pose toujours un problème.

Autre fait à souligner, le respect de ces normes demeure toujours sous l'emprise de la majorité qui contrôle de facto l'appareil étatique, y compris le judiciaire. Malgré tout, ces droits de l'Homme forment un premier rempart de protection non négligeable pour les membres d'une minorité. Par exemple, contrairement au point de vue qui prévaut toujours chez certains juristes, la non-discrimination fondée sur la langue exige que dans les aires géographiques d'implantation substantielle des personnes appartenant à des minorités, l'Etat assure, dans la mesure du possible, l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives lorsque la demande est suffisante.

En l'absence d'une forme d'autonomie territoriale ou personnelle, une minorité peut se trouver en position de vulnérabilité face à la majorité linguistique, religieuse ou ethnique qui contrôle l'appareil étatique. Même un Etat démocratique et en général respectueux des droits de l'Homme n'est pas à l'abri des excès de l'appareil étatique ou de l'intolérance ou des préjugés d'une partie importante de la population d'un pays. L'autonomie offre un deuxième rempart pour la protection des minorités en leur permettant de contrôler une partie ou de jouer un rôle plus déterminant au sein de l'Etat, grâce à une dévolution de pouvoirs juridico-politiques dans certains domaines ou sur un territoire, augmentant ainsi les chances de garantir le respect de leurs droits.

Même s'il est trop tôt dans l'état actuel du droit international pour affirmer que les minorités constituent un peuple ayant droit à l'autonomie, il existe à tout le moins un courant important appuyant cette thèse. Dans sa dimension interne, l'autodétermination peut se réaliser sous maintes formes sub-étatiques sans changer radicalement la structure de l'Etat, qu'il s'agisse d'autonomie administrative territoriale, de garantie de l'autonomie culturelle, d'autonomies régionales, ou de collectivités autonomes.

Pour ce qui est d'une minorité ayant une masse critique suffisante et concentrée en grande partie sur un territoire défini, il peut être souhaitable d'adopter une forme d'autonomie territoriale. Qu'il s'agisse d'un gouvernement cantonal, d'un oblast, ou d'un district local, il faudrait permettre à ces communautés de maintenir, exprimer et développer leur identité.

Pour ce qui est des diasporas, il va de soi que l'autonomie territoriale n'est pas un modèle pratique. L'autonomie culturelle ou personnelle pourrait alors offrir une solution mieux adaptée dans ce contexte.

Il ne faut pas voir en l'autonomie, ou dans la protection des droits des minorités, un subterfuge menaçant l'intégrité territoriale de l'Etat. Au contraire, il semble plus probable que le respect des droits de l'Homme, combiné avec certaines formes d'autonomie issues d'un compromis politique raisonnable, est plutôt garant de l'intégrité territoriale d'un Etat, en cherchant à éviter les tensions et conflits qui demeurent les causes les plus fréquentes des mouvements séparatistes et irrédentistes.

Troisième séance de travail - Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? - Présidée par M. Heinrich KOLLER

- a. L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales

par M. John PACKER

- b. Intégrité territoriale des Etats, protection des minorités et garanties concernant les dispositions d'autonomie: conception et rôles des Nations-Unies

par M. Asbjørn EIDE

- c. Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale?

Travaux du Conseil de l'Europe

par M. Ferdinando ALBANESE

- a. L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales par M. John PACKER
Conseiller auprès du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

I. INTRODUCTION

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)²²⁹ n'a aucun instrument comparable à la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe qui date de 1985. Cependant, les Etats participants de l'OSCE expriment de plus en plus, surtout depuis la fin de la guerre froide, leur engagement en faveur du respect des droits de l'homme et du régime démocratique dont doit découler une préférence pour la décentralisation du pouvoir politique ou, d'un autre point de vue, un renforcement des pouvoirs locaux. La manifestation et les effets de cette préférence ne sont particulièrement évidents que dans les Etats qui étaient caractérisés, il y a peu de temps encore, par la planification centralisée de l'économie et un contrôle totalitaire de la sphère socio-politique. Certes, on peut évoquer cette tendance, illustrée par l'élaboration progressive des normes de l'OSCE. Cependant, la mise au point de garanties internationales spécifiques par l'OSCE n'a pas suivi le même rythme que son travail normatif.

²²⁹ Cette entité a été créée en tant que conférence intergouvernementale en 1973. Elle a fonctionné sous le nom de "Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe" jusqu'au 6 décembre 1994, date à laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté le Document de Budapest "Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle" qui stipule, au paragraphe 3, que "la CSCE s'appellera désormais l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)"; voir le texte intégral de ce document dans *Human Rights Law Journal*, vol. 15 (1994), n° 11-12, pp. 449 ss. Alors que le changement de nom correspond certainement à différents faits nouveaux d'ordre politique et institutionnel, il ne signifie pas que cette entité a changé fondamentalement, c'est-à-dire qu'elle a acquis la personnalité juridique en tant qu'organisation internationale publique. La note de Miriam Sapiro intitulée "Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation", *American Journal of International Law*, vol. 89 (1995), n° 3, pp. 631-637, expose certaines considérations et un point de vue spécifique sur cette question intéressante, même si elle est relativement mineure. Par souci de commodité, le nom "Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe" ou le sigle "OSCE" sera utilisé dans le présent document pour désigner cette entité.

Cependant, on relève, au sein de l'OSCE, une évolution importante qui s'est inscrite dans le cadre de l'élaboration de la notion de "sécurité globale" sur les plans conceptuel et opérationnel. En fait, l'OSCE considère que la sécurité européenne résulte de la combinaison et de l'interdépendance de ses trois domaines d'activité ("corbeilles") : la sécurité (au sens traditionnel d'absence de guerre), c'est-à-dire la paix et la stabilité entre les Etats, le développement économique et le respect des droits de l'homme (compris dans la notion de "dimension humaine", pour reprendre la terminologie de l'OSCE). On s'accorde dans l'ensemble à reconnaître, au moins depuis la fin de la guerre froide, que le respect des droits de l'homme (notamment des droits des personnes appartenant à des minorités nationales) est assuré de la meilleure façon dans les sociétés ouvertes fondées sur un régime démocratique, alors que la meilleure garantie du développement économique est le marché libre. Outre ces deux piliers de l'organisation intérieure (conditions à remplir à l'intérieur des Etats), la paix et la stabilité régionales, auxquels contribue l'engagement clair de respecter l'intégrité territoriale, notamment la permanence des frontières internationales (condition à remplir par les Etats dans leurs relations mutuelles), peuvent être encore renforcées par une réduction raisonnée des armements conventionnels et autres.

Dans cette perspective de sécurité globale, nous examinerons ici les normes applicables de l'OSCE en matière d'autonomie locale ainsi que les mécanismes pertinents de l'OSCE dont on peut dire qu'ils offrent certaines "garanties". Ensuite, nous formulerons quelques observations en tenant compte, en particulier, de l'expérience acquise. Enfin, nous tirerons quelques conclusions de l'évolution qui s'est dessinée et de cette expérience.

II. NORMES APPLICABLES DE L'OSCE

Comme l'indique le préambule de l'Acte final d'Helsinki signé le 1^{er} août 1975 par les chefs d'Etat et de gouvernement des 35 Etats ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui a eu lieu à Helsinki et à Genève du 3 juillet 1973 au 21 juillet 1975, le moteur fondamental du processus a été l'objectif commun "d'assurer des conditions dans lesquelles les peuples puissent vivre dans un état de paix véritable et durable à l'abri de toute menace ou atteinte à leur sécurité" et "la nécessité de déployer des efforts pour faire de la détente un processus tout à la fois continu, de plus en plus viable et global"²³⁰. En termes simples, ce sont les efforts visant à éviter une guerre "chaude" entre l'Est et l'Ouest : les pays du Pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN. Afin d'atteindre cet objectif, les Etats participants ont reconnu, dans ledit préambule, "le lien étroit qui existe entre la paix et la sécurité en Europe et dans le monde entier" ainsi que la nécessité de contribuer "à la promotion des droits fondamentaux, du progrès économique et social et du bien-être de tous les peuples". Autrement dit, les signataires ont adopté le concept de "sécurité globale" dès le début en admettant que l'absence de conflit armé en Europe ne constituait pas "la paix". C'est en se fondant sur ce concept que les Etats participants ont adopté une déclaration de dix principes, figurant dans l'Acte final d'Helsinki, appelée par la suite "décalogue" et destinée à orienter leurs relations. Réaffirmant expressément "leur engagement en faveur... de la justice" et exprimant "leur volonté commune d'agir (...) conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies", les Etats participants ont formulé les principes suivants : 1) Egalité souveraine; 2) Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force; 3) Inviolabilité des frontières; 4) Intégrité territoriale des Etats; 5) Règlement

²³⁰ Voir le texte intégral de l'Acte final d'Helsinki dans Arie Bloed (éd.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe; Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, pp. 141 ss.

pacifique des différends; 6) Non-intervention dans les affaires intérieures; 7) Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; 8) Egalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; 9) Coopération entre les Etats; 10) Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international.

La "démocratie" n'est pas mentionnée dans l'Acte final et "l'autonomie locale" encore moins. De plus, dans l'énoncé du principe VIII sur l'"autodétermination", il n'est nullement question de ce qui a été appelé depuis lors "l'autodétermination au sein de l'Etat"²³¹. Cependant, un passage important sur les droits de l'homme, notamment les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, figure dans l'énoncé du Principe VII: "les Etats participants agissent conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme" et "s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux dans ce domaine, y compris entre autres les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés". Les personnes disposent ainsi d'une base solide qui leur permet de mieux déterminer leur vie individuellement et collectivement et ces textes laissent présager d'autres dispositions, plus précises, à prendre dans le cadre du processus d'Helsinki prévu dans l'Acte final au titre du "suivi".

Durant la décennie qui a suivi l'adoption de l'Acte final d'Helsinki, les progrès ont été lents²³². En effet, la guerre froide a retrouvé en partie son intensité antérieure à l'occasion de l'invasion soviétique de l'Afghanistan, en décembre 1979, et du boycottage des Jeux Olympiques de Moscou par l'Occident en 1980, ce qui a empêché la réalisation de bien des progrès dans le domaine des droits de l'homme, en général, et, surtout, des droits liés à la démocratie. Cependant, certains progrès ont été accomplis: le Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980, par exemple, donne des précisions sur les "contacts entre les personnes" par-delà les frontières et encourage une diffusion plus libre et plus large de l'information²³³.

La deuxième décennie qui a suivi l'adoption de l'Acte final d'Helsinki a été précédée d'un changement fondamental de la politique du Kremlin après l'accession de Mikhaïl Gorbatchev au poste de Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique en mars 1985²³⁴.

²³¹ Voir l'étude approfondie et intéressante de la notion d'"autodétermination au sein de l'Etat", en tant que manifestation du régime démocratique d'un Etat, réalisée par Allan Rosas: "Internal Self-determination" in Christian Tomuschat (éd.) *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 225-252.

²³² Voir Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 50-66, qui présente une synthèse intéressante et concise des "réunions de suivi" de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenues de 1977 à 1992 à Belgrade, Madrid, Vienne et Helsinki.

²³³ Voir la version intégrale de ce document dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 257-281, surtout les pp. 274-277.

²³⁴ Voir la description concise et approfondie des influences exercées sur la nouvelle orientation politique prise par Gorbatchev, dans Elizabeth Teague et Julia Wishnevsky, "Russia at the Gates - Gorbachev's European House", in Martyn Bond, Julie Smith et William Wallace (éd.), *Eminent Europeans*, Londres, The Greycoat Press, 1996.

La glasnost, la perestroïka et la "nouvelle pensée" introduites en Union soviétique par Gorbatchev ont eu un effet direct sur les relations extérieures de ce pays, pour ce qui est tant de sa perception à l'Ouest et des réactions qu'il y a suscitées que de sa propre attitude à l'égard de l'Occident. Lors de la Réunion de suivi qui s'est déroulée à Vienne du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989, la proposition, alors surprenante, du ministre soviétique des affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, relative à la tenue d'une conférence sur les droits de l'homme à Moscou, a été une manifestation claire de la nouvelle souplesse de l'Union soviétique. Alors que la guerre froide faisait place à un dégel sensible, il a été possible de préciser, dans le Document de clôture de la Réunion de Vienne²³⁵, des engagements relatifs aux droits de l'homme, s'agissant des "contacts entre les personnes" et de l'"information". De plus, plusieurs paragraphes de ce document favorables aux droits de l'homme, qui concernent les "principes" et figurent sous la rubrique "Questions relatives à la sécurité en Europe", ont permis de mettre en relief l'approche de l'OSCE en matière de sécurité globale. Il s'agit du "droit de (...) citoyens de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à la promotion et à la protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales" (paragraphe 13.5); de l'absence de discrimination fondée, entre autres, sur l'"opinion politique ou autre" (paragraphe 13.7) et de la promotion des "identités ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales" (paragraphe 19). Autre signe évident d'"ouverture", il a été également convenu, dans le cadre de la "coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement" d'autoriser "les individus et les organisations qui se consacrent à la protection et à l'amélioration de l'environnement (...) d'exprimer leurs préoccupations" (paragraphe 35 de la "deuxième corbeille"). En tant que tels, les Etats participants ont encouragé effectivement la poursuite du développement de la société civile et le discours public sur la conduite des affaires. En outre, il a été convenu d'organiser diverses réunions d'experts et conférences spécialisées entre 1989 et 1991, notamment une Conférence sur la dimension humaine en trois réunions, à Paris du 30 mai au 23 juin 1989, à Copenhague du 5 au 29 juin 1990 et à Moscou du 10 septembre au 4 octobre 1991.

En 1989, le dégel qui avait fait suite à la guerre froide est devenu une dynamique permanente marquée par des révolutions relativement non violentes dans plusieurs Etats d'Europe orientale. Dans ce contexte, Gorbatchev a proposé l'organisation d'une réunion au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats participants. Au terme de la guerre froide, des gouvernements totalitaires étaient tombés dans toute l'Europe, l'Allemagne était réunifiée et un vent démocratique soufflait sur l'ensemble du continent. C'est cet air frais qu'ont respiré, en particulier, les délégués à la Réunion de Copenhague, tenue en juin 1990, qui ont applaudi aux grands progrès de la mise en oeuvre de l'Acte final d'Helsinki et reconnu que "la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales"²³⁶. En conséquence, ils se sont félicités "de l'engagement

²³⁵ Voir le texte intégral de ce document dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), p. 327 ss. Il figure également dans *Human Rights Law Journal*, vol. 10 (1989), 3^e partie, pp. 270 ss.

²³⁶ Voir le texte intégral du Document de Copenhague adopté le 29 juin 1990 dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 439 ss.; ce texte figure également dans *Human Rights Law Journal*, vol. 11 (1990), première et deuxième parties, pp. 232 ss. Voir l'examen de la Réunion de Copenhague par Thomas Buergenthal et ses observations sur le Document de cette réunion dans "The Copenhagen CSCE meeting: A new public order for Europe", *Human Rights Law Journal*, vol. 11 (1990), parties 1 et 2, pp. 217-232. Il convient de noter que les travaux préparatoires de la Réunion de Copenhague ont été essentiellement accomplis lors de la

pris par tous les Etats participants de parvenir aux idéaux de la démocratie et du pluralisme politique, ainsi que de leur détermination commune d'instaurer des sociétés démocratiques reposant sur des élections libres et sur l'Etat de droit". Compte tenu de l'évolution de la notion de sécurité globale, ils ont exprimé également "leur conviction que le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le développement de sociétés se fondant sur une démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont des conditions préalables nécessaires pour faire progresser la mise en place d'un ordre durable de paix, de sécurité, de justice et de coopération [que les Etats participants] cherchent à établir en Europe."

Plus loin, le Document de Copenhague de 1990 précise la teneur de la nouvelle entente sur la démocratie et l'Etat de droit. D'un commun accord, les Etats participants ont reconnu, en particulier, "l'importance du pluralisme des organisations politiques" (paragraphe 3) et ont déclaré "que la volonté du peuple, exprimée librement et équitablement dans le cadre d'élections périodiques et honnêtes, est le fondement de l'autorité et de la légitimité de tout gouvernement [et que] les Etats participants respecteront en conséquence le droit de leurs citoyens de participer au gouvernement de leur pays" (paragraphe 6); que la volonté du peuple, en tant que fondement des autorités publiques, doit être respectée au moyen d'élections libres et honnêtes (paragraphe 5.1 et 7); qu'il doit y avoir "une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques" (paragraphe 5.4); que "l'activité du gouvernement et de l'administration ainsi que celle des autorités judiciaires doit s'exercer conformément au régime établi par la loi" (paragraphe 5.5) et que "l'indépendance des juges et le fonctionnement impartial de la justice seront assurés" (paragraphe 5.12). En outre, les Etats participants ont "réaffirmé" le droit à la liberté d'expression (paragraphe 9.1), le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques (paragraphe 9.2), le droit d'association (paragraphe 9.3) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (paragraphe 9.4), ce qui revêt une importance considérable pour le fonctionnement de la démocratie. Il ressort du paragraphe 26 que ces valeurs devraient être respectées aux niveaux tant local que national : les Etats participants y "reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, comme partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'une gamme étendue d'institutions démocratiques" et affirment qu'ils "encourageront, faciliteront et, le cas échéant, appuieront les efforts concrets de coopération et le partage d'informations, d'idées et d'expertise et les contacts directs ainsi que la coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants : (...) - collectivités locales et décentralisation". Cet accent mis sur la participation du peuple au gouvernement et la légitimité démocratique explique en partie les dispositions très importantes concernant "les questions relatives aux minorités nationales" qui, selon les Etats participants, "ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'Etat de droit" (paragraphe 30). Le Document de Copenhague comprend une liste impressionnante de dispositions visant à protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris leur droit "de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités" (paragraphe 35). Afin de souligner que cette participation peut avoir lieu à tout échelon administratif approprié, les Etats participants ont pris, au paragraphe 35, "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

Réunion de Paris, où 36 propositions ont été présentées aux fins d'un document de clôture fondamental, mais où il n'a pas été possible de parvenir à un consensus.

autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'Etat concerné".

Dans l'euphorie de la fin de la guerre froide, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats participants se sont réunis à Paris le 21 novembre 1990 pour signer la Charte de Paris pour une nouvelle Europe²³⁷. Dans sa première partie intitulée "Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité", "l'ère de la confrontation et de la division en Europe" est déclarée révolue. De plus, les thèmes et éléments principaux du Document de Copenhague de 1990 sur la dimension humaine sont au centre de la Charte de Paris, ce qui est essentiel. En outre, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés, ce qui est peut-être plus surprenant, en faveur de la "prospérité par la liberté économique". Dans la partie intitulée "Coopération économique", ils insistent "sur le fait qu'une coopération économique fondée sur l'économie de marché constitue un élément essentiel de [leurs] relations" et affirment que "les institutions démocratiques et la liberté économique favorisent le progrès économique et social", que "la libre entreprise [devrait être] encouragée et les échanges accrus et diversifiés conformément aux règles du GATT" et qu'il existe un "lien (...) entre le respect et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le progrès scientifique". Ce faisant, les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé sans réserve le Document de la Conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe²³⁸ que les Etats participants ont adopté le 11 avril 1990 et dans lequel ils reconnaissent "le lien qui existe entre le pluralisme politique et les économies de marché", admettent "que les résultats obtenus par les économies fondées sur le marché sont dus en premier lieu à la libre entreprise et à la croissance économique qui en découle", se déclarent "convaincus que la liberté économique de chaque citoyen comprend le droit, en toute liberté, de posséder un bien, de l'acheter, de le vendre et de l'utiliser de toute autre façon" et stipulent que ces principes devraient être applicables aux "hommes d'affaires (...) à tous les niveaux du commerce". En somme, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe constitue un engagement des Etats participants en faveur du libéralisme politique et économique.

Au cours de l'année qui a suivi le Sommet de Paris (qui peut être considéré comme l'apogée de l'euphorie de l'après-guerre froide), trois réunions importantes sur la dimension humaine ont eu lieu : la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, à Genève du 1^{er} au 19 juillet 1991; la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, du 10 septembre au 4 octobre 1991 et le Séminaire d'experts de la CSCE sur les institutions démocratiques, à Oslo, du 4 au 15 novembre 1991. Afin d'améliorer la mise en oeuvre des engagements de l'OSCE concernant les minorités nationales, les Etats participants réunis à Genève ont souligné "que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont le fondement de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales" et que les "questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique fondé sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant et efficace"²³⁹. En outre, ils ont précisé leur engagement en

²³⁷ Voir le texte intégral de la Charte dans Arie Bloed, *supra* (note n ° 2), pp. 537 ss; le texte de ce document figure aussi dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 11 (1990), parties 3 et 4, pp. 379 ss.

²³⁸ Voir le texte intégral de ce document dans Arie Bloed, *supra* (note n ° 2), pp. 425 ss.

²³⁹ Voir le texte intégral du Document de Genève dans Arie Bloed, *supra* (note n ° 2), pp. 593 ss; ce texte figure également dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 12 (1991), n ° 8 et 9, pp. 332 ss. Voir aussi la note de Stephen Roth dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 12

faveur de la participation effective des personnes faisant partie de minorités nationales aux affaires publiques en considérant "qu'une participation démocratique appropriée des personnes appartenant à des minorités nationales, ou de représentants de celles-ci, dans des organes de décision ou de consultation constitue un élément important d'une participation effective aux affaires publiques". A cet égard, les Etats participants ont noté, ce qui est capital, "avec intérêt que des résultats positifs ont été obtenus par certains d'entre eux, selon des voies démocratiques appropriées, entre autres (...) par des formes décentralisées ou locales d'administration."

La Réunion de Genève a été suivie, en août 1991, d'une tentative de coup d'Etat en Union soviétique. Ce changement de climat a jeté un froid quelques semaines plus tard seulement, à la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine. Alors que les trois Etats baltes venaient de recouvrer leur souveraineté malgré des relations tendues avec l'Union soviétique et compte tenu du fait qu'un grand nombre de personnes appartenant à l'ethnie russe étaient restées dans ces Etats, la question de la protection internationale des droits des personnes appartenant à des minorités nationales a revêtu un intérêt considérable. Cependant, seul un progrès modeste a été possible, en ce qui concerne les engagements de l'OSCE²⁴⁰.

Le Séminaire d'experts de la CSCE sur les institutions démocratiques a eu lieu à Oslo un mois après la Réunion de Moscou. Alors que le Rapport du Séminaire "n'entend pas exprimer de nouveaux engagements de la part des Etats participants", il souligne la nécessité de "créer une culture démocratique aux niveaux local, régional et national" et comprend le passage ci-après sur les pouvoirs locaux :

"Dans le contexte de la réforme constitutionnelle, il a été fait référence à l'utilité à des fins multiples de la décentralisation verticale et de la division des fonctions du gouvernement sur une base fédérale, régionale et locale. On dispose de toute une gamme de formules qui permettent de tenir compte des spécificités historiques, régionales, linguistiques ou ethniques. La décentralisation administrative, le développement des fonctions gouvernementales au niveau régional, ainsi que le renforcement et la réforme des institutions locales peuvent de diverses manières répondre aux besoins des groupes, y compris des minorités nationales"²⁴¹.

Le vent du changement n'a pas été doux dans toute l'Europe. La fin des régimes totalitaires dans la plupart des Etats a déchaîné de vieilles inimitiés, ce qui a accru l'insécurité née de la nouvelle incertitude et des difficultés multiples de la transition vers la démocratie et, surtout, l'économie de marché. Alors que la République socialiste fédérative de Yougoslavie s'était décomposée dans des conflits armés et que des événements semblables menaçaient de se produire dans une grande partie de ce que l'on pouvait désormais appeler "l'ancienne Union soviétique", la Réunion de suivi d'Helsinki s'est déroulée du 24 mars au 8 juillet 1992. Tenant compte de la situation nouvelle, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats participants, alors au nombre de 52

(1991), n° 8 et 9, pp. 330-331, qui consiste en un bref commentaire et en un compte rendu de la Réunion de Genève.

²⁴⁰ Voir le texte intégral du Document de la Réunion de Moscou, adopté le 3 octobre 1991, dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 605 ss. Ce texte figure aussi dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 12 (1991), n° 11 et 12, pp. 471 ss.

²⁴¹ Voir le texte intégral du Rapport dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 631 ss.

(exception faite de ce qui restait de la Yougoslavie) ont adopté, le 10 juillet 1992, la Déclaration du Sommet d'Helsinki ainsi que les Décisions d'Helsinki, réunies sous le titre commun "Document d'Helsinki 1992 ; les défis du changement"²⁴². Bien que les participants reconnaissent "de graves difficultés et des déceptions" au paragraphe 3 de leur Déclaration, ils confirment, au paragraphe 7, "la validité des principes directeurs et des valeurs communes inscrits dans l'Acte final d'Helsinki et dans la Charte de Paris" et soulignent, au paragraphe 8, que "la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le renforcement des institutions démocratiques continuent d'être un élément essentiel de notre sécurité globale". En ce qui concerne la démocratie aux niveaux local et régional, les Etats participants se sont engagés, au paragraphe 53 du Chapitre VI des Décisions d'Helsinki, à s'efforcer, "en vue de renforcer la participation démocratique et l'édification d'institutions démocratiques et en développant la coopération entre eux, de partager leur expérience respective du fonctionnement de la démocratie à l'échelon local et régional...". A ces fins, les Décisions d'Helsinki sont axées sur les moyens de la mise en oeuvre. En fait, la mise en oeuvre des engagements de l'OSCE - par opposition à l'élaboration de normes - est la principale préoccupation et le principal défi de l'OSCE depuis la seconde réunion au sommet d'Helsinki.

Il est clair que la transition vers la démocratie et l'économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale entraîne un vaste processus de libéralisation sociale et politique qui donne des pouvoirs aux citoyens, notamment à ceux qui appartiennent à des minorités nationales. Les normes de l'OSCE qui sont le moteur de ce processus impliquent un renforcement de l'autonomie locale, ce qu'indiquent plusieurs documents, comme nous l'avons noté plus haut. Les Etats membres de l'OSCE considèrent unanimement que la transition vers la démocratie est nécessaire pour garantir la sécurité et, par là, instaurer les conditions nécessaires à la création durable de richesses, de manière que les personnes directement intéressées, s'agissant de la sécurité au sens traditionnel du terme et du marché où les produits arrivent, les biens sont achetés et vendus, les emplois créés et la richesse distribuée, puissent intervenir dans la prise des décisions. A cette fin, certains mécanismes ont été élaborés dans le cadre de l'OSCE.

III. MECANISMES PERTINENTS DE L'OSCE

(a) Introduction

Il n'existe, à l'OSCE, aucun mécanisme destiné tout spécialement à garantir l'autonomie locale. Cependant, le rapport évident et étroit entre le respect des droits de l'homme et la démocratie réelle au niveau local implique que les mécanismes de mise en oeuvre de la dimension humaine de l'OSCE ont un effet direct à cet égard. Divers mécanismes, élaborés dans le cadre de l'OSCE, permettent d'examiner les questions relevant de la dimension humaine, d'une manière générale, et celles qui concernent plus particulièrement la décentralisation et les pouvoirs locaux. Il s'agit des discussions et enquêtes pacifiques faisant intervenir plusieurs Etats et des travaux uniques du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. A cet égard, le Document de clôture de la Réunion de Vienne représente un progrès décisif et a créé une dynamique dont le Sommet de Paris a profité en 1990. L'élaboration de ces mécanismes montre généralement que les Etats participants reconnaissent que les engagements figurant sur le papier sont politiquement insuffisants et ne doivent pas être considérés comme une fin en soi. Cependant, conformément à la nature politique du processus d'Helsinki, les mécanismes existants de l'OSCE ne revêtent

²⁴² Voir le texte intégral de ce document dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 701 ss; ce texte figure aussi dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 13 (1992), n° 7 et 8, pp. 284 ss.

généralement pas le caractère judiciaire ou quasi judiciaire des mécanismes de mise en oeuvre élaborés le plus souvent par les organisations intergouvernementales²⁴³. Comme l'Ambassadrice Audrey Glover, Directrice du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, l'a noté :

"La plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient un mécanisme de notification par les Etats ou un droit de requête individuelle - parfois les deux - aux fins de la mise en oeuvre. L'OSCE n'a aucun de ces mécanismes. Aucun de ses organes directeurs n'est chargé d'examiner des rapports présentés par les Etats ou des plaintes individuelles."²⁴⁴

Certes, la préférence pour une approche politique et non juridique ne réduit pas l'efficacité. Au contraire, l'adaptabilité, la rapidité et le caractère pacifique des mécanismes permet des progrès auxquels il serait plus difficile de parvenir au moyen de procédures judiciaires publiques. Cependant, le poids et le succès final des mécanismes de l'OSCE dépendent de la portée du soutien dont ils peuvent bénéficier de la part des Etats participants, ce qui permet, sans aucun doute, de mesurer le sérieux des engagements fondamentaux qui ont été pris. Jusqu'à présent, ce soutien a été fort, de sorte que ces engagements ont été respectés.

(b) Le mécanisme de Vienne

Dans le Document de clôture de la Réunion de Vienne de 1989, les Etats participants ont reconnu "la nécessité d'améliorer la mise en oeuvre de leurs engagements au titre de la CSCE et leur coopération dans ces domaines [c'est-à-dire "le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, les contacts entre les personnes et d'autres questions d'ordre humanitaire connexes"] désignés ci-après par l'expression "dimension humaine" de la CSCE"²⁴⁵. En effet, ils ont adopté un mécanisme qui consiste : 1) à échanger des informations et à répondre aux demandes d'informations qui leurs sont faites par un ou plusieurs Etats participants sur des questions relatives à la dimension humaine; 2) à tenir des réunions bilatérales à l'initiative d'un Etat participant "afin d'examiner des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE, y compris des situations et des cas spécifiques, en vue de les résoudre"; 3) à permettre à tout Etat participant de porter à l'attention d'autres Etats participants des situations et des cas relevant de la dimension humaine de la CSCE et apparaissant dans tout Etat participant; 4) à permettre à tout

²⁴³ *La seule exception est la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE créée en vertu de la convention sur la conciliation et l'arbitrage au sein de la CSCE, adoptée par le Conseil des ministres réuni à Stockholm le 15 décembre 1992 (cette convention est entrée en vigueur le 5 décembre 1994). Voir le texte intégral de la décision pertinente du Conseil des ministres et de ses annexes, notamment de ladite convention dans le Human Rights Law Journal, vol. 16 (1995), n° 4-6, pp. 210 ss. Nous n'abordons pas la question de la Cour dans le présent rapport car elle est destinée à régler pacifiquement les différends entre Etats dans le cadre de la prévention des conflits; elle n'est pas conçue pour garantir l'autonomie locale et il est improbable qu'elle aura jamais cette fonction.*

²⁴⁴ Audrey Glover, "The Human Dimension of the OSCE: From Standard-Setting to Implementation", *Helsinki Monitor*, vol. 6 (1995), n° 3, pp. 31-39, en particulier p. 34.

²⁴⁵ *Ce passage figure vers la fin du Document sous le titre "Dimension humaine de la CSCE"; voir le texte intégral de ce document, supra (note n° 7).*

Etat participant de porter à l'attention de tous les autres Etats participants des problèmes relatifs à la dimension humaine se posant dans tout Etat participant, "lors des réunions de suivi organisées dans le cadre de la CSCE et consacrées à la dimension humaine [à Paris en 1989, à Copenhague en 1990 et à Moscou en 1991], et lors des réunions principales tenues dans le cadre des Suites de la CSCE." Lors de réunions ultérieures de l'OSCE, des précisions sur ce mécanisme ont été apportées, en ce qui concerne notamment les délais impartis pour les réponses et les modalités des échanges²⁴⁶.

Le "mécanisme de Vienne", tel qu'il a été appelé, fonctionne comme une sorte de système autonome, ou contrôlé collectivement, de plaintes adressées d'Etat à Etat. Si les réponses aux demandes d'informations sont considérées comme satisfaisantes au niveau bilatéral, la procédure s'arrête là. Cependant, le fait de porter la question devant la communauté des Etats participants entraîne une sorte d'examen "public" - au moins pour cette partie de la "communauté internationale". Bien qu'il manque, en principe, un élément indépendant dans ce mécanisme, les Etats participants sont évidemment libres de recueillir des informations complémentaires auprès d'autres sources et l'examen que peuvent effectuer des Etats tiers désintéressés constitue une sorte de jugement par des pairs.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer le succès du mécanisme de Vienne, on sait qu'il a été mis en oeuvre souvent - de 100 à 150 fois au moins - surtout les deux premières années (1989 et 1990) qui ont suivi sa création, c'est-à-dire avant l'élaboration d'autres mécanismes et l'admission de la plupart des Etats d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe.

(c) Le mécanisme de Moscou

L'élaboration du "mécanisme de Moscou", qui a résulté de la Réunion de Moscou (1991) de la Conférence sur la dimension humaine, a partiellement comblé l'absence d'élément véritablement indépendant dans le mécanisme de Vienne. A cette fin, ce dernier a été, d'une part, complété et des procédures additionnelles ont été, d'autre part, instituées. Dans le premier cas, le paragraphe 8 du Document de Moscou indique que l'Etat qui a recours au mécanisme de Vienne peut demander à l'Etat sollicité de recevoir "une mission d'experts chargée d'étudier sur son territoire une question particulière, expressément définie, ayant trait à la dimension humaine de la CSCE." Conformément au paragraphe 9 dudit document, l'Etat qui a recours au mécanisme de Vienne peut aussi prendre l'initiative de l'envoi d'une mission de "rapporteurs", dont le nombre peut s'élever à trois, dans l'autre Etat, même contre la volonté de cet Etat, à condition que cinq autres Etats participants soutiennent son initiative. La procédure de désignation des rapporteurs et leurs tâches sont définies aux paragraphes 10 et 11 du Document de Moscou. Il convient de noter en particulier qu'une "liste" d'experts indépendants a été dressée par l'OSCE conformément au paragraphe 3 du Document de Moscou²⁴⁷.

²⁴⁶ Voir le paragraphe 42 du Document de Copenhague (1990), le paragraphe 2 du Document de la Réunion de Moscou (1991) ainsi que le paragraphe 5a et le paragraphe 7 du Chapitre VI des Décisions d'Helsinki (1992).

²⁴⁷ Chaque Etat participant a le droit de faire inscrire 3 experts, au maximum, sur la liste. Ces experts doivent être "des personnalités éminentes, ayant de préférence une expérience dans le domaine de la dimension humaine, et présentant toutes les garanties d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions." Ils sont nommés pour une période de trois à six ans, aucun d'eux ne pouvant exercer consécutivement plus de deux mandats. Tout Etat participant ne peut émettre des réserves qu'à l'encontre de deux experts au maximum par Etat participant.

Que le mécanisme de Vienne ait été mis en oeuvre ou non, trois autres procédures sont prévues dans le Document de Moscou. En vertu du paragraphe 4, un Etat participant peut inviter à tout moment une mission constituée d'un nombre d'experts pouvant aller jusqu'à trois "pour examiner ou contribuer à résoudre sur son territoire des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE." Si un Etat participant estime qu'il existe "un risque particulièrement grave que les dispositions de la CSCE concernant la dimension humaine ne soient pas respectées", il peut prendre, en vertu du paragraphe 12 du Document de Moscou, l'initiative de l'envoi d'une mission de rapporteurs dans l'Etat concerné avec l'appui de neuf autres Etats participants au moins. Enfin, il peut, conformément au paragraphe 13 dudit document, demander au Conseil supérieur (au Comité des hauts fonctionnaires, à l'époque) "de constituer une mission d'experts ou de rapporteurs de la CSCE".

Comme le terme "rapporteur" peut le laisser supposer, une mission de rapporteurs de l'OSCE a pour but de porter à la connaissance des Etats concernés des faits établis en toute indépendance et de formuler des observations et des recommandations, le cas échéant. Cependant, il incombe aux Etats participants de régler les problèmes entre eux. En revanche, les experts peuvent avoir relativement plus de pouvoir que les rapporteurs, comme l'indique le paragraphe 5 du Document de Moscou :

"Le but d'une mission d'experts est d'aider à résoudre une question ou un problème particulier relevant de la dimension humaine de la CSCE. Une telle mission pourra recueillir l'information nécessaire à l'accomplissement de sa tâche et, s'il y a lieu, exercer ses bons offices et sa médiation dans le but de favoriser le dialogue et la coopération entre les parties. L'Etat concerné conviendra avec la mission du mandat exact de celle-ci et pourra, ce faisant, lui confier d'autres tâches, consistant notamment à mener des enquêtes ou fournir des services consultatifs, de manière à proposer des moyens permettant de faciliter le respect des engagements souscrits dans le cadre de la CSCE."

Certes, les termes précis du mandat des missions d'experts peuvent varier mais il est clair qu'elles doivent parvenir à des résultats, c'est-à-dire à des solutions concrètes.

Le recours au mécanisme de Moscou a été limité. Cependant, il a été mis en oeuvre de diverses manières, en particulier dans le cas de la Croatie, de l'Estonie, de la Moldova et de l'ex-Yougoslavie (à l'occasion de violations des droits de l'homme en Serbie-Monténégro). Toutefois, il a été l'objet de critiques, considéré comme n'étant pas le moyen le plus efficace de résoudre les problèmes des minorités (il l'a été beaucoup moins, cependant, dans le cas des questions relatives à l'autonomie locale). En effet, ceux qui sont directement concernés, à savoir les acteurs ne représentant pas les Etats, mais des minorités ou, au niveau local, des communautés, ne peuvent pas mettre en oeuvre ce mécanisme²⁴⁸.

(d) Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

Ayant pris un nouvel engagement en faveur de la démocratie dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe en 1990, les Etats participants ont considéré qu'ils auraient besoin d'une

²⁴⁸ Voir Katherine Birmingham, *"The OSCE and Minority Issues" (L'OSCE et les questions relatives aux minorités), étude établie pour The Foundation on Inter-Ethnic Relations, La Haye, octobre 1995, p. 21.*

assistance pour appliquer les normes qu'ils avaient définies. A cette fin, ils ont créé le Bureau des élections libres, dont le siège devait être Varsovie, pour "faciliter les contacts et l'échange d'informations sur les élections entre les Etats participants". Plus précisément, le Bureau des élections libres a été chargé de favoriser "l'application des dispositions des paragraphes 6, 7 et 8 du Document de la Réunion de Copenhague"²⁴⁹, c'est-à-dire de contribuer au processus électoral. Bien que cet engagement concerne les pouvoirs publics à tous les niveaux, les travaux du Bureau des élections libres (axés sur l'observation des élections) devaient avoir principalement une portée nationale²⁵⁰.

Lors de la deuxième réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CSCE, tenue à Prague les 30 et 31 janvier 1992, il a été décidé de renforcer le Bureau des élections libres et d'améliorer le suivi et la promotion de la dimension humaine²⁵¹. En conséquence, le Bureau des élections libres est devenu le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), chargé, entre autres, de développer la coopération avec le Conseil de l'Europe, "d'établir des contacts avec des organisations non gouvernementales actives dans le domaine du développement d'institutions démocratiques", de "faciliter la coopération en matière de formation et d'éducation dans des disciplines portant sur les institutions démocratiques" et d'organiser des réunions et des séminaires²⁵² ayant trait aux institutions démocratiques, notamment aux médias libres. En outre, les ministres réunis à Prague ont demandé à la Réunion de suivi d'Helsinki "de préciser davantage les fonctions du Bureau de Varsovie [c'est-à-dire du BIDDH]", ce qui a été fait au Chapitre VI des Décisions d'Helsinki de 1992. Ainsi, le BIDDH a été consacré comme la "principale institution de la dimension humaine" et chargé de servir de "centre d'échange des informations", sur la question de savoir si des échanges officiels doivent avoir lieu en raison de "l'état d'exception" prévu dans le mécanisme de Moscou ou dans le cadre du fonctionnement du mécanisme de Vienne, de communiquer "s'il y a lieu, avec les organisations internationales et non gouvernementales compétentes" et de "contribuer au déclenchement d'une alerte rapide dans le cadre de la prévention des conflits". Il a été aussi

²⁴⁹ Voir la Charte de Paris, *supra* (note n° 9), "Structures et institutions nouvelles du processus de la CSCE", et le paragraphe 1 du point G du "Document complémentaire relatif à la mise en application de certaines dispositions contenues dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe", *ibid.*

²⁵⁰ En vertu du paragraphe 8 du Document de Copenhague, les Etats sont tenus d'inviter des observateurs à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales et, seulement, de s'appliquer "à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national". Comme le Bureau des élections libres avait des ressources extrêmement limitées, l'observation des élections nationales a constitué une tâche suffisante.

²⁵¹ Voir le texte intégral du "Document de Prague sur le développement ultérieur des institutions et structures de la CSCE" figurant dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 830 ss; ce texte figure dans *Human Rights Law Journal*, vol. 13 (1992), n° 4, pp. 174 ss.

²⁵² Il convient de mentionner particulièrement le "Séminaire sur la dimension humaine concernant la démocratie à l'échelon local" organisé par le BIDDH et tenu à Varsovie du 16 au 20 mai 1994. Outre les séances plénières, des groupes restreints ont examiné les questions suivantes : aspects constitutionnels de cette forme de démocratie, la société civile et la démocratie à l'échelon local ainsi que la mise en oeuvre de la démocratie aux niveaux local et régional.

chargé d'exécuter "les tâches définies dans le 'Programme d'aide coordonnée à l'intention des Etats participants récemment admis'". Ce programme a pour but de fournir une expertise dans les domaines diplomatique, scientifique, juridique et administratif et d'organiser à cette fin des séminaires, des programmes d'étude et des activités de formation à l'intention de fonctionnaires.

Il est évident que les travaux du Bureau des élections libres et du BIDDH ont eu principalement une fonction stimulatrice et ne peuvent pas être considérés, en tant que tels, comme un "mécanisme" destiné à garantir le respect d'engagements. En effet, les interventions du Bureau n'ont pas été conçues et ne sont pas perçues comme des sanctions. Elles comprennent plutôt une série de tâches visant à faciliter et à encourager la tenue des promesses, faites par les Etats participants, concernant la dimension humaine en général et la démocratie (à tous les niveaux des pouvoirs publics) en particulier. Les travaux du BIDDH associent, pour l'essentiel, des activités éducatives à une assistance et à des consultations techniques. Cependant, le BIDDH joue un rôle, en ce qui concerne le fonctionnement des mécanismes de Vienne et de Moscou. De plus, les Etats participants ont décidé en 1994, lors du Sommet de Budapest (voir le paragraphe 6 du Chapitre VIII du Document de Budapest), ce qui présente peut-être un plus grand intérêt, d'encourager "le Président en exercice [le ministre des affaires étrangères qui préside l'OSCE pour un an] à informer le Conseil permanent [les représentants permanents de tous les Etats participants de l'OSCE qui se réunissent chaque semaine à Vienne] de cas graves de non-application présumée des engagements au titre de la dimension humaine, notamment sur la base des informations fournies par le BIDDH...". Comme ce dernier a été aussi chargé de "recueillir des informations fournies par les ONG ayant une expérience pertinente dans le domaine de la dimension humaine"²⁵³ et de servir, en outre, de centre d'échange d'informations sur la dimension humaine, la décision prise à Budapest permet au BIDDH de remplir, par l'intermédiaire du Président en exercice, une fonction de notification des violations des droits de l'homme dans les Etats participants, notamment des droits liés à la démocratie au niveau local. Bien que les informations ainsi notifiées soient examinées uniquement par le Conseil permanent et ne soient donc pas révélées aux médias et au grand public, cette fonction pourrait devenir une garantie supplémentaire de respect des engagements relatifs à la dimension humaine²⁵⁴.

(e) **Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales**

Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN) n'est pas assimilé, en principe, à un mécanisme de mise en oeuvre de la dimension humaine. En effet, il convient de noter que son poste a été créé en tant qu'instrument au service de la première "corbeille" : il représente un mécanisme dans le domaine de la sécurité, destiné à prévenir les conflits armés entre Etats participants²⁵⁵. Cependant, sa tâche essentielle consiste, contrairement à celles qui

²⁵³ Voir le paragraphe 4 du Chapitre IV des Décisions de la Réunion de Rome du Conseil, 30 novembre et 1^{er} décembre 1993, figurant dans *Helsinki Monitor*, vol. 5 (1994), n° 1, pp. 97-110, p. 104.

²⁵⁴ Voir le *Bulletin*, publication trimestrielle de l'OSCE, qui fournit régulièrement des informations sur les travaux du BIDDH et d'autres activités de l'OSCE dans le domaine de la dimension humaine.

²⁵⁵ Le mandat du HCMN a été énoncé au paragraphe 23 du Chapitre I et, *passim*, au Chapitre II des Décisions d'Helsinki 1992. Le texte de ce mandat figure aussi dans Arie Bloed, *supra* (note n° 2), pp. 714 ss. Voir également le *Human Rights Law Journal*, vol. 13 (1992), n° 7-8, pp. 284 ss.

relèvent d'autres mécanismes de l'OSCE concernant la sécurité, à s'occuper des relations politiques entre minorités et majorités, c'est-à-dire du processus démocratique au sens large, compte tenu du fait que les compétences et les pratiques des pouvoirs et des administrations locaux sont parfois au centre des différends entre minorités et majorités. A cet égard, les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ont une importance cruciale. Ils comprennent, en particulier, le "droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités" (Document de Copenhague de 1990). Ainsi, les droits des personnes appartenant à ces minorités, qui font partie des droits de l'homme (surtout les droits politiques), constituent un lien direct entre la dimension humaine et la sécurité. A cet égard, le Haut Commissaire joue un rôle unique, traduisant dans les faits le concept de "sécurité globale" de l'OSCE.

Comme d'autres étapes de l'évolution institutionnelle de l'OSCE, la formulation du mandat du HCMN a constitué, dans une large mesure, une réaction à certains événements du moment. Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sommet à Helsinki au cours de l'été 1992 étaient préoccupés, en particulier, par la détérioration rapide de la situation dans l'ex-Yougoslavie²⁵⁶. Les conflits ethniques étaient devenus la cause principale des tensions politiques et des conflits armés dans la région. Les questions complexes et délicates concernant les minorités nationales étaient souvent à l'origine de ces conflits - et pouvaient en provoquer bien d'autres entre des Etats au cas où un regain de tensions aurait résulté du phénomène de "l'Etat apparenté", c'est-à-dire des relations entre personnes d'une communauté ethnique/nationalité minoritaire dans un Etat mais majoritaire dans un autre Etat. Considérant qu'il était nécessaire d'agir à Helsinki, les chefs d'Etat et de gouvernement ont convenu d'un nombre considérable d'innovations, relatives aux institutions, dans des domaines très divers, afin de répondre aux "défis du changement" en donnant une signification aux engagements de l'OSCE.

En réponse au défi actuel, la délégation néerlandaise à la Réunion de suivi d'Helsinki a proposé la création d'un poste de Haut Commissaire de la CSCE pour les minorités nationales. Les Pays-Bas avaient eu cette idée en exerçant la présidence de la Communauté européenne au second semestre de 1991. Préoccupés par les événements survenus en Europe entre 1990 et 1992, ils ont repris, en l'adaptant, l'idée d'un "représentant de la CSCE pour les minorités nationales" proposée en vain par la délégation suédoise lors de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE en 1990. Mus par les mêmes préoccupations que les Pays-Bas, les autres Etats participants ont adopté la proposition²⁵⁷.

²⁵⁶ *En ce qui concerne le contexte politique à l'origine du mandat du HCMN, voir Rob Zaagman et Hannie Zaal, "The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations" in Arie Bloed (éd.), The Challenges of Change; The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 95-111, en particulier p. 95.*

²⁵⁷ *Voir ibid., pages 96 à 98, où figurent de plus amples informations sur l'élaboration du concept de HCMN.*

Le mandat du HCMN a fait, ailleurs, l'objet d'une analyse approfondie²⁵⁸. Par rapport à d'autres mécanismes de l'OSCE, il doit être considéré comme un progrès correspondant à un degré élevé d'"ingérence": afin de déclencher une "alerte rapide" et, si besoin est, d'engager "une 'action rapide' lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales n'auront pas encore dépassé le stade de l'alerte rapide mais seront, selon le Haut Commissaire, susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de la CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les Etats participants" (paragraphe 3 du Mandat), le Haut Commissaire peut se rendre et circuler librement dans tout Etat participant et rencontrer pratiquement toute personne qui l'intéresse. Autrement dit, tous les Etats participants ont accepté, dans l'énoncé de son mandat, que le HCMN puisse se déplacer librement dans l'Etat concerné et entrer en contact, sans restriction, avec toutes les personnes de son choix (à l'exception des terroristes et des personnes qui les soutiennent publiquement). Ce faisant, le HCMN doit chercher activement à réduire les tensions. S'il ne peut y parvenir ou s'il commence à ne plus avoir prise sur ces tensions, il est tenu de "déclencher l'alerte" en informant le Président en exercice et le Conseil permanent.

Conformément aux concepts d'"alerte rapide" et d'"action rapide" évoqués dans son mandat, le Haut Commissaire doit traiter les causes profondes des tensions interethniques qui présentent, selon lui, le risque de dégénérer en conflit armé. Le problème de ces causes pose la question de leur profondeur. A cet égard, le fait que ce mandat constitue un mécanisme de sécurité est déterminant: le Haut Commissaire peut traiter toutes les questions qui sont liées, selon lui, à la perspective d'un conflit armé et peuvent donc être considérées comme les détonateurs éventuels de conflits ouverts. Certaines exceptions prévues dans son mandat facilitent ses décisions: "le Haut Commissaire n'examinera pas de problèmes de minorités nationales dans des situations comportant des actes organisés de terrorisme" (paragraphe 5b) et "ne connaîtra pas non plus des cas individuels dans lesquels des personnes (...) sont victimes de violations des engagements de la CSCE" (paragraphe 5c). Cette seconde exception montre clairement que le HCMN ne représente pas un mécanisme général de surveillance du respect des droits des minorités. En fait, sa tâche essentielle est la prévention des conflits. C'est pourquoi sa fonction est celle d'un tiers indépendant, impartial et éminent et non celle d'un avocat ou médiateur intervenant pour le compte de personnes appartenant à des minorités nationales, comme le montre son titre en anglais "High Commissioner 'ON' National Minorities" et non "FOR' National Minorities".

L'analyse des causes profondes pose aussi la question du moment, c'est-à-dire du caractère immédiat ou autre, de la menace pour la sécurité qui a été perçue. C'est là principalement une question d'évaluation qui dépend, en fin de compte, de l'aptitude du HCMN à prévoir les événements. Une situation qui n'évolue pas, par exemple, va-t-elle dégénérer tôt ou tard et cette escalade pourra-t-elle être jugulée ou non? Se fondant sur son propre jugement de différentes situations, le Haut Commissaire détermine les cas à traiter. Ensuite, il intervient, comme une sorte de pompier, pour maîtriser, régler ou calmer la situation afin qu'elle ne débouche pas sur des hostilités. Les choix de ses interventions sont motivés par les impératifs de sécurité. Aux fins de la sécurité globale, il s'efforce alors d'établir la confiance entre les parties aux litiges, de faciliter l'adoption de solutions mutuellement acceptables, de déterminer les domaines appelant une attention et une action particulières, etc. Alors que ses recommandations sont généralement très précises, on peut considérer que ses fonctions consistent, d'un point de vue plus général, à gagner du temps afin que les processus et institutions démocratiques fondamentaux s'imposent et

²⁵⁸ Voir Rob Zaagman, "The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context", in Arie Bloed (éd.), *The Challenges of Change*, supra (note n° 28), pp. 113-175.

acquièrent leur propre vigueur. Globalement, le Haut Commissaire est mû par des préoccupations relatives à la sécurité, c'est-à-dire le souci de prévenir les conflits, mais il s'efforce, en fait, de concilier les questions relevant de la dimension humaine et les problèmes de sécurité.

Le HCMN est chargé de mener ses activités confidentiellement en prenant directement contact avec les représentants des minorités concernées et les pouvoirs publics à tous les niveaux. Ainsi, ses travaux relèvent essentiellement de la diplomatie discrète, ce qui présente plusieurs avantages. Cependant, ses recommandations, communiquées lors d'échanges officiels de lettres avec les ministres des affaires étrangères des Etats concernés, sont examinées par le Conseil permanent et finalement publiées. Cette pratique désormais établie offre aux parties suffisamment de temps pour agir en toute bonne foi sans publicité. Ensuite, le Conseil permanent saisit la communauté internationale de la question qui est en général portée parallèlement à la connaissance du public. Ce système de publicité différée permet à la diplomatie discrète d'atteindre les objectifs visés. Cependant, l'information du public n'en demeure pas moins parfois nécessaire afin que les parties ne présentent pas les faits de façon erronée et n'exposent pas des Etats à une humiliation publique s'ils ne respectent pas leurs engagements ou ne coopèrent pas en faveur de la sécurité mutuelle. La publicité finalement donnée rend le Haut Commissaire semblable à d'autres mécanismes internationaux dans le domaine des droits de l'homme.

Les activités spécifiques du HCMN ont été consacrées essentiellement à l'Europe centrale et orientale car, selon lui, plusieurs situations pouvant dégénérer en conflit armé y sont apparues²⁵⁹. Le Haut Commissaire est actuellement engagé en Albanie, en Croatie, en Estonie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, en Hongrie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Lettonie, en Roumanie, en Slovaquie et en Ukraine; il l'a été aussi en Lituanie et en Moldova. Dès le début de son mandat, il a adopté une attitude active, n'hésitant pas à prendre des initiatives ou à faciliter le dialogue et le renforcement de la confiance. En tant que "personnalité internationale éminente ayant une longue expérience dans le domaine considéré et dont on peut attendre qu'elle fasse preuve d'une grande impartialité dans l'exercice de ses fonctions" (paragraphe 8 du Mandat), le Haut Commissaire est souvent un tiers précieux, impartial et indépendant dans le règlement des différends. En outre, il a adopté, ce qui est probablement capital, une démarche résolument favorable aux droits de l'homme dans ses travaux, en utilisant les engagements dans le domaine de la dimension humaine comme un cadre d'analyse et le fondement de ses recommandations.

Comme ce mandat repose, dans une très large mesure, sur le jugement, l'expérience et le sens politique et diplomatique de la personne nommée, il est évident que beaucoup dépend de la personnalité du Haut Commissaire. Le tenant actuel du titre, l'Ambassadeur Max van der Stoep (Pays-Bas), remplit particulièrement bien ses fonctions, qu'il a prises le 1^{er} janvier 1993 en tant que premier HCMN, en tirant parti de près de cinquante années d'expérience politique acquise

²⁵⁹ Voir la description et l'analyse concises des fonctions du HCMN réalisées par Anders Rönquist, "The Functions of The OSCE High Commissioner on National Minorities with Special Regard to Conflict Prevention" (*Les Fonctions du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits*) in Eckert Klein (éd.) *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Berlin : A. Spitz Verlag, 1995, pp. 43-52.

notamment en qualité de parlementaire et de membre du gouvernement : il a été membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (notamment rapporteur sur la Grèce de 1968 à 1970) et deux fois ministre des affaires étrangères (de 1973 à 1977 et en 1981-1982). Il a été aussi représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'ONU (de 1983 à 1986) et a dirigé la délégation néerlandaise à la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (à Paris en 1989, à Copenhague en 1990 et à Moscou en 1991). En outre, il est, depuis 1991, rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Iraq (fonction qu'il continue d'exercer pro bono). Il convient particulièrement de noter qu'il participe au processus d'Helsinki depuis que celui-ci a été amorcé, à l'époque où il était ministre des affaires étrangères des Pays-Bas. Outre ses qualifications (il est aussi juriste) et les compétences qu'il a acquises, l'Ambassadeur van der Stoep bénéficie du respect de tous les Etats participants de l'OSCE.

En exerçant son mandat, le HCMN a, jusqu'à présent, enregistré des succès importants en favorisant le dialogue et, par là, le règlement de nombreux différends. Que cela soit imputable à ses compétences ou simplement à la chance, il n'a jamais été, à ce jour, dans l'obligation de "déclencher l'alerte". Certes, il est extrêmement difficile de déterminer ce qui a réussi ou échoué (et pourquoi), mais le fait essentiel que le Haut Commissaire réunisse une expérience personnelle, des compétences, une discipline et un attachement aux droits de l'homme est, semble-t-il, bien accueilli par les Etats participants dans lesquels il intervient. De plus, il a fait preuve de sérieux dans le traitement des dossiers, ce qui s'est traduit par des approbations sans réserves lors de réunions intergouvernementales. Le Conseil des ministres réuni à Rome en 1993, en particulier, a "reconnu que le HCMN constitue un organe novateur et efficace en matière d'alerte rapide et de diplomatie préventive" et l'a encouragé à poursuivre ses activités²⁶⁰. Lors de la Réunion des chefs d'Etat et de gouvernement à Budapest en décembre 1994, les Etats participants ont également félicité le Haut Commissaire pour ses travaux²⁶¹.

IV. L'EXPERIENCE DE L'OSCE: OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Sur le plan normatif, il est clair que les engagements de l'OSCE prescrivent que le régime soit démocratique à tous les niveaux y compris au niveau local. Cette prescription générale est d'ailleurs énoncée dans plusieurs dispositions concernant les droits de l'homme, notamment les droits politiques. Dans le cadre des droits de l'homme, des protections spéciales supplémentaires sont prévues pour les personnes appartenant aux minorités nationales, pour ce qui est surtout de la participation effective aux affaires publiques.

Les garanties de l'application des normes susmentionnées de l'OSCE sont relativement peu nombreuses et ne concernent pas expressément l'autonomie locale. Cependant, les mécanismes de Vienne et de Moscou, élaborés à l'époque de la (re)naissance de l'Europe, peuvent continuer à être mis en oeuvre, car ils ont fait la preuve de leur utilité. Compte tenu de la transition en cours vers la démocratie et l'économie de marché en Europe centrale et orientale, il se peut que l'on traverse des périodes d'instabilité à l'avenir. Dans cette perspective, les travaux du HCMN sont particulièrement intéressants, car ils associent la dimension relative à la sécurité à la dimension humaine. D'ailleurs, le Haut Commissaire a qualifié la dimension humaine de "coeur de la

²⁶⁰ Voir le Chapitre III des Décisions de la Réunion de Rome du Conseil, *supra* (note n° 25).

²⁶¹ Voir le paragraphe 21 du Chapitre VIII du Document de Budapest, *supra* (note n° 1), p. 460.

question" dans l'ensemble du processus de l'OSCE - processus qui, depuis le début, concerne principalement la sécurité²⁶².

Il est possible de formuler les observations générales ci-après en se fondant sur l'expérience acquise dans la pratique durant trois ans environ et en se référant aux recommandations publiées du Haut Commissaire.

1. Le manque de structures élaborées, destinées au dialogue, dans de nombreux Etats, nuit à la qualité de la communication, ce qui est à l'origine de préjugés et de l'interruption de négociations.
2. Le respect des droits de l'homme, notamment des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, peut contribuer de manière significative, sinon décisive, au règlement de la plupart des situations intéressant les minorités.
3. La décentralisation et le renforcement de l'autonomie locale contribuent nettement à permettre aux gens de mieux maîtriser leur propre destin, ce qui peut être particulièrement important pour garantir une participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques.
4. Les revendications "d'autodétermination", notamment de sécession, ne s'expriment généralement pas lorsque les droits de l'homme sont totalement respectés. Inversement, lorsque ces droits, notamment ceux des minorités, ne le sont pas et, plus précisément, lorsque les procédures démocratiques n'existent pas ou fonctionnent mal, des frustrations peuvent fort bien donner lieu à des revendications de nature sécessionniste.
5. La diversité de la population de tout Etat nécessite des efforts pour déterminer les formes politiques appropriées aux lieux et leur donner une réalité. La libre recherche de ces formes requiert de la transparence, de l'esprit d'invention et des garanties relatives aux droits de l'homme fondamentaux. Le fait que ce processus et son issue puissent être complexes ne doit pas être considéré comme rédhibitoire : un monde complexe appelle des solutions complexes. Il n'y a, en tout cas, pas d'autre possibilité.
6. Les "garanties" les plus efficaces d'une autonomie locale et d'une décentralisation véritables sont le développement de la démocratie et le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire certaines normes fondamentales de traitement des personnes et certaines procédures de prise de décisions.
7. Plus les décisions sont prises près de ceux auxquels elles doivent s'appliquer, plus elles doivent être considérées comme démocratiques. De ce point de vue, la décentralisation et la subsidiarité doivent être tenues pour bénéfiques, d'une manière générale.
8. Selon la conception que l'OSCE a de la "sécurité globale", il y a un lien direct entre, premièrement la paix et la sécurité, deuxièmement le développement économique et la

²⁶² Voir Max van der Stoep, *"The Heart of the Matter: The Human Dimension of the OSCE"*, *Helsinki Monitor*, vol. 6 (1995), n° 3, pp. 23-30.

prospérité, et troisièmement le respect des droits de l'homme²⁶³. Comme ce lien met en évidence l'intérêt de chaque Etat participant à voir les engagements de chaque autre Etat respectés, il serait préférable que des institutions multilatérales fournissent les garanties internationales de l'autonomie locale et que cette question ne soit pas traitée uniquement au niveau bilatéral, où des intérêts directs sont en jeu et où les Etats peuvent prendre des initiatives propres et provoquer ainsi un regain de tension.

9. Enfin, la signification et l'emploi de divers termes politiquement sensibles tels que "autonomie", "nation", "peuple", "minorité", "autodétermination" et "indépendance" manquent sensiblement de clarté sur les plans conceptuel et juridique. Une explication de ces termes réduirait leurs possibilités d'emploi et renforcerait la sécurité, d'une manière générale.

En conclusion, le régime démocratique à tous les niveaux est nécessaire pour garantir une liberté maximale, qui est le fondement d'une économie de marché performante et conditionne des liens d'interdépendance qui eux-mêmes militent contre le recours aux armes comme moyen de régler les conflits. Aux fins de la sécurité globale, l'OSCE est attachée à la réalisation de tous ces objectifs. En tant qu'instrument de prévention des conflits, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales illustre cet attachement dans les situations qui intéressent les minorités nationales.

b. Intégrité territoriale des états, protection des minorités et garanties concernant les dispositifs d'autonomie: conception et rôles des Nations-Unies par M. Asbjørn EIDE
Directeur, Institut norvégien des droits de l'homme, Oslo

Introduction

Les organisateurs m'ont demandé d'identifier les "Garanties internationales concernant l'autonomie territoriale - le travail des Nations-Unies". Le présent rapport aboutit à la conclusion que les Nations-Unies ne fournissent pas, sauf peut-être à titre temporaire, de telles garanties, et qu'il est peu probable que cela change dans les temps à venir. Toutefois, il existe peut-être d'autres solutions offrant des perspectives d'avenir relativement plus fructueuses. Ce rapport exposera donc dans un premier temps les raisons pour lesquelles ce type de garanties n'entre pas dans le cadre des conceptions normatives et des missions pratiques de l'ONU, avant d'explorer les diverses autres solutions possibles.

Dans le cadre du droit international constitué par la Charte des Nations-Unies, il n'existe aucun droit général à l'autonomie territoriale. De fait, la notion d'"autonomie" n'apparaît pas dans la terminologie technique du droit international, cela pour des raisons qui seront exposées par la suite. L'autonomie peut représenter l'une parmi plusieurs options envisageables que des populations de territoires non autonomes (TNA) sont susceptibles de choisir, sous la rubrique "libre association avec un autre État", comme cela sera analysé plus loin dans la section 3. Même dans les cas où c'est cette option qui a été préférée, les Nations-Unies n'ont pas offert de garanties tangibles pour la préservation de l'autonomie qui a été acceptée par les différentes parties. L'évolution des droits des peuples indigènes, un processus qui n'en est qu'à ses débuts, peut en fin de compte ouvrir la voie vers un système plus généralisé d'autonomies territoriales, mais il s'agit là d'un processus dont les retombées sont encore incertaines.

²⁶³ Voir l'étude du lien entre les "corbeilles" de la sécurité et de la dimension humaine de l'OSCE, réalisée par Rob Siekmann : "The Linkage between Peace and Security and Human Rights in the CSCE Process", *Helsinki Monitor*, vol. 5 (1994), n° 1, pp. 43-51.

Les analyses et les arguments présentés dans ce rapport s'articulent de la façon suivante : la première étape consiste en une exploration conceptuelle des significations données aux termes "autonomie territoriale", "garanties internationales" et "travail des Nations-Unies". Dans l'étape n° 2, nous examinerons le fondement normatif de l'ordre juridique international tel qu'il se fonde sur la Charte des Nations-Unies, en notant que primauté est donnée à l'intégrité territoriale sur l'autonomie des communautés, et que cet ordre s'appuie sur un concept territorial de "nation" ou de "peuple" et non sur des concepts ethniques. Dans l'étape n° 3, nous nous pencherons sur la pertinence du droit des peuples à l'autodétermination, considérée sous l'angle du droit et de la pratique des Nations-Unies. Dans l'étape n° 4, nous aborderons ce que j'appelle "l'autre face de la médaille", à savoir les exigences, articulées au sein des Nations-Unies, imposant aux États de promouvoir des compromis pacifiques et constructifs entre les différents groupes, de façon à faire de l'État leur maison commune sur la base de l'égalité entre tous. Cela nécessite la mise en œuvre progressive d'un contrat social et ethnique à travers des processus démocratiques fondés sur les droits de l'homme et le respect de l'existence et de l'identité des minorités. L'étape n° 5 poursuit l'analyse entreprise dans la section précédente en identifiant trois niveaux éventuels de compromis au sein des États. Le troisième de ces niveaux de compromis consiste à définir des subdivisions territoriales par le biais d'un processus de décentralisation, symétrique ou asymétrique, dont l'autonomie territoriale représenterait l'une des catégories principales. Dans l'étape n° 6, en guise de conclusion, nous passerons en revue les expériences menées dans le passé et nous livrerons à quelques observations quant aux perspectives d'avenir probables et souhaitables – en réaffirmant toutefois que les Nations-Unies ne sont vraisemblablement pas en mesure de fournir quelques garanties tangibles que ce soit, en matière d'autonomie territoriale, autres que celles qui sont essentielles au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

1. Exploration contextuelle et conceptuelle

1.1 Autonomies au sein d'États souverains

Le terme d'"autonomie territoriale" fait référence à un dispositif généralement mis en place dans un État souverain et par lequel les habitants de telle portion déterminée du territoire jouissent d'une large autonomie administrative. Sous sa forme idéale, l'autonomie territoriale nécessiterait l'existence d'un organe législatif élu au niveau local, doté de certains pouvoirs législatifs indépendants dans divers domaines importants et d'un exécutif qui fasse appliquer la législation des autorités locales dans ces domaines, tandis que dans d'autres domaines l'exécutif demeurerait soumis aux lois et aux ordres de l'administration centrale. Une autonomie territoriale de ce type peut être envisagée comme une solution permanente ou comme un dispositif transitoire. L'ampleur de l'autonomie et le degré de protection constitutionnelle varient considérablement. Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport d'analyser ces variations.

Le terme d'"autonomie" est compris ici comme se distinguant d'un dispositif fédéral strict. La ligne de partage passe par la symétrie ou l'asymétrie des relations entre les composants territoriaux : un système fédéral est constitué d'un certain nombre d'entités égales, chacune jouissant du même degré d'autonomie dans le cadre de la Constitution, alors qu'en terme de degré de compétence, l'entité autonome se distingue des autres entités dans l'État. Les principes de base sous-tendant les dispositifs de type fédéral peuvent être ou ne pas être d'ordre ethnique dans leur orientation; l'autonomie est presque invariablement le résultat d'une intention ethnique, linguistique, voire parfois religieuse.

Dans certains cas, l'appellation "fédération" est relativement artificielle, dans la mesure où elle ne repose pas sur un système démocratique offrant aux diverses entités une véritable autonomie. C'est notamment le cas lorsque des fédérations ont été proclamées afin de conférer une autonomie à différents groupes ethniques ou différentes nationalités, alors que le degré d'autonomie de ces unités a en fait été bloqué par le pouvoir central. Les "fédérations" placées sous le contrôle d'un parti politique unique et centralisé, comme cela était le cas en URSS, ne laissaient guère de pouvoir aux différentes composantes. La "fédération" instaurée en 1950 entre l'Éthiopie et l'Érythrée par les Nations-Unies (rés. 390(V) de l'Assemblée générale des Nations-Unies) était artificielle du fait que l'empereur jouissait pratiquement d'un pouvoir absolu. L'autonomie envisagée pour l'Érythrée a été supprimée dans les faits par l'empereur d'Éthiopie, provoquant une guerre interminable qui a abouti à l'indépendance de l'Érythrée.

1.2 Autonomie territoriale sous les régimes d'occupation

Il peut également y avoir autonomie territoriale quand le territoire en question ne constitue pas à proprement parler une partie d'un État souverain mais qu'il se trouve placé sous son occupation, et quand la puissance occupante, après avoir affirmé son pouvoir absolu en ce qui concerne le maintien de l'ordre dans le territoire occupé, laisse néanmoins aux autorités représentant la population un certain degré d'autonomie. À certains égards, une telle situation est prévue par la quatrième convention de Genève de 1949. Il s'agit là de situations destinées à être transitoires. Au moins depuis 1945, date de l'adoption de la Charte des Nations-Unies, l'acquisition de territoires par la force est considérée comme illégale; en conséquence, l'occupation ne peut être que temporaire, et il doit y être mis fin dès que la paix est restaurée. Excellent exemple d'initiatives menées en vue de mettre en place une autonomie transitoire, celui du statut des Territoires occupés de Gaza et de la Rive occidentale du Jourdain en Israël, la première étape ayant donné lieu aux accords de Camp David en 1978, et la suivante à ceux conclus en août 1993 par le "canal d'Oslo" et qui sont aujourd'hui progressivement mis en œuvre.

1.3 L'autonomie dans les processus de transition à partir d'un statut de non autonomie

Dans des temps plus anciens, l'autonomie territoriale a été utilisée dans certaines colonies, notamment sous la forme de "home rule" de différents types, le plus souvent comme une étape vers une indépendance pleine et entière. Dans certains cas, cette autonomie est devenue une solution permanente lorsqu'en a décidé ainsi la majorité de la population vivant sur le territoire concerné. Porto-Rico en est un exemple, qui fut d'abord placé par les Nations-Unies sur la liste des territoires non autonomes, puis ôté de cette liste lors de l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1952, par laquelle Porto-Rico devenait un territoire associé aux États-Unis, statut reconfirmé majoritairement par la population à l'issue de plusieurs référendums successifs.

1.4 Autonomie territoriale et dissolution des États composites

Enfin, l'autonomie territoriale est apparue dans des périodes de transition, après dissolution d'une fédération pluri-ethnique. Les deux exemples principaux sont la dissolution de l'empire soviétique et celle de l'ex-Yougoslavie. Les autonomies qui ont découlé de ce processus – certaines ont d'ailleurs déjà été supprimées – constituaient des réponses à une interaction complexe entre ethnicité et territoire, alors que des structures territoriales bien établies disparaissaient et que de nouvelles se mettaient en place. De telles autonomies peuvent être transitoires ou devenir permanentes; il est parfois difficile de déterminer à l'avance si ce sera l'un ou l'autre cas.

Ces exemples contextuels montrent que des dispositifs d'autonomie peuvent voir le jour dans des situations très différentes, et recouvrir de grandes variations quant à leur intention de départ ou à leur avenir.

1.5 Garanties internationales

Le sens du terme de "garanties internationales" n'est, lui non plus, pas clair. Il soulève un certain nombre de questions, dont les suivantes : Qu'est-ce qui doit être garanti? Qui sont les bénéficiaires de ces garanties? Qui fournira ces garanties? En quoi consisteront ces garanties – ou, plus précisément, qu'attendre du garant au moment de la mise en œuvre des garanties?

Nous ne répondrons pas à toutes ces questions ici, mais il peut être intéressant de nous livrer à un rapide commentaire. Il est vraisemblable que l'objet de la garantie, c'est l'autonomie territoriale. Il faut toutefois reconnaître que ce type d'autonomie est souvent le produit d'un compromis né des initiatives visant à résoudre un conflit. Le compromis lui-même est souvent précaire, parfois destiné à n'être que transitoire; par ailleurs, les parties au compromis ont souvent des interprétations différentes de l'accord d'autonomie et nourrissent des intentions différentes quant aux développements futurs. Les autorités centrales de l'État – ou la puissance coloniale ou occupante selon les cas – ne sont probablement pas prêtes à accepter une indépendance totale du territoire. D'un autre côté, les différents groupes présents sur le territoire, qui réclament l'autonomie, sont souvent mécontents des limites imposées à leur indépendance. Certains peuvent également être insatisfaits en considérant l'étendue territoriale de la région concernée par l'autonomie. Yoram Dinstein a observé que l'autonomie est souvent accordée à contre-cœur et reçue sans gratitude.

Considérant que les autonomies sont le produit de ce type de compromis, le degré plus ou moins grand d'autonomie peut donner lieu à une controverse latente ou ouverte : les autorités qui contrôlaient auparavant le territoire (gouvernement central, puissance coloniale ou occupante) peuvent vouloir en limiter la portée, contrairement aux autorités locales qui voudraient l'étendre. Il peut apparaître alors qu'une garantie internationale doit revêtir un double aspect, à savoir constituer une garantie tant contre l'extension que contre la réduction de l'autonomie en question. Cela dépend toutefois de ce que doit devenir cette autonomie, aussi bien aux yeux des différentes parties que de ceux du garant. Dans la mesure où l'intention de chacun est souvent peu claire, le garant risque d'éprouver de grandes difficultés à définir la portée de la garantie et les conditions dans lesquelles cette garantie doit être mise en œuvre quant à l'action à mener, ou à l'orientation à donner à cette action.

Le bénéficiaire potentiel de la garantie doit, lui aussi, être double : il doit d'abord s'agir de la population de la région concernée par l'autonomie, représentée par les autorités locales, mais cela risque de ne pas toujours être suffisant. La garantie doit également prendre en compte les préoccupations du gouvernement central, ainsi que, parfois, celles de la puissance occupante qui se retire, comme on le voit aujourd'hui dans les territoires placés sous administration palestinienne. L'autonomie peut engendrer des risques en matière de sécurité, qui doivent pouvoir être contrôlés, ou bien elle peut servir à dissimuler des opérations de nettoyage ethnique et d'autres violations graves des droits de l'homme contre les minorités présentes sur le territoire autonome. L'histoire récente nous en donne un certain nombre d'exemples.

1.6 Le travail des Nations-Unies

La tâche des Nations-Unies est double : développer le système normatif international fondé sur les principes contenus dans la Charte, et prendre des initiatives dans des cas concrets. Le développement du système normatif, à travers le droit obligatoire et non obligatoire, relève de l'Assemblée générale et de divers organes subsidiaires, notamment la Commission des droits de l'homme et la Commission du droit international. Les actions concernant les cas concrets peuvent être entreprises par diverses instances; toutefois, la plupart de ces instances ne peuvent en fait agir que par la voie de la recommandation et de la persuasion. Le Comité spécial de la décolonisation a aussi son importance dans le cadre de notre propos.

En conséquence, l'ONU peut-elle jouer un rôle de garant de l'autonomie territoriale? Dans le passé, les traités de garanties conclus entre différents États visaient souvent à protéger contre un attaque armée de petits États ou des États menacés. Avec l'adoption de la Charte et l'interdiction générale de recourir à la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États, cette pratique a perdu de son importance; les dispositifs de sécurité collective que le Conseil de sécurité est supposé administrer peuvent désormais apparaître, pour tous les États, comme une garantie générale contre l'agression. Cela intéresse aussi le cadre dans lequel les "garanties" offertes par les Nations-Unies sont concevables : au regard du droit international actuellement en vigueur, elles ne sont concevables que lorsque le maintien de l'autonomie est considéré comme essentiel au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Les "garanties" ne pouvaient être appliquées qu'après une décision du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, aux termes duquel il faut qu'il y ait eu menace contre la paix, rupture de la paix ou acte d'agression. Le Conseil de sécurité évaluait alors la situation en tenant compte du contexte et du moment particuliers, en considérant tant les actions des autorités centrales que celles des autorités locales et des États tiers, et il s'attachait d'abord à la ligne d'action la moins susceptible de favoriser une escalade du conflit plutôt qu'à garantir la préservation de l'autonomie sous la forme qu'elle avait.

2. Le fondement normatif : intégrité territoriale et nation territoriale

2.1 Intégrité territoriale, égalité souveraine et non-intervention

Ce sur quoi les Nations-Unies insistent en premier lieu, c'est la nécessité pour toutes les parties de respecter l'intégrité territoriale des États souverains existants. L'un des principaux objectifs de la Charte était de bannir l'emploi de la force et de prévenir toute intervention dirigée contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un État²⁶⁴, un principe applicable également en cas de conflits entre différents groupes dans un même État.

En vertu des principes en vigueur du droit international, tels qu'énoncés dans la Charte des Nations-Unies, tout territoire habité à travers le monde est appelé à être ou à devenir un État souverain et indépendant, ou à faire partie d'un tel État; dans chaque État souverain, le gouvernement doit être représentatif de toutes les couches de la population. Le choix entre les différents modèles constitutionnels – unitaire, fédéral ou fondé sur des dispositifs d'autonomie asymétrique – est généralement considéré comme une affaire purement intérieure, qui ne concerne pas la communauté internationale. Protéger l'intégrité territoriale des États contre toute forme d'agression ou d'intervention extérieure, voilà ce qui est important.

²⁶⁴ Article 2 par. 4 de la Charte des Nations Unies.

Le principe de l'égalité souveraine des États a contribué à l'élimination d'une grande variété d'"entités étatiques" instituées en vertu du droit international en vigueur avant l'adoption de la Charte. Les "protectorats", les "dépendances" et les États placés sous la "suzeraineté" d'autres États sont désormais considérés comme des anomalies. Du point de vue du droit international, telle unité politique est un État souverain, ou bien elle n'est pas un État. En pratique, des entités territoriales qui ne sont pas des États peuvent néanmoins prétendre à une certaine forme de statut international.

La Charte des Nations-Unies et la Déclaration relative aux relations amicales²⁶⁵ ne sont pas les seuls instruments à mettre l'accent sur l'intégrité territoriale; certains instruments régionaux y insistent également. Le Principe IV de l'Acte final de la CSCE approuve ainsi explicitement le principe de l'intégrité territoriale. Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, à maintes reprises, souligné l'extrême importance d'un tel principe. Dans la Déclaration faite à l'issue du Sommet des chefs d'États et de gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Vienne en 1993, les États membres se sont engagés à protéger les droits des minorités nationales "au sein d'un État de droit, dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale des États".

Les conflits ethniques ou religieux peuvent facilement déboucher sur des tensions régionales et internationales – aboutissant parfois à une intervention non déguisée – qui ont pour effet de déstabiliser gravement la paix internationale. L'intervention peut être le fait de la "mère patrie" ou d'un pays apparenté, sous le prétexte que des membres de sa famille ethnique sont victimes de violations intolérables. L'intervention peut prendre une forme ouverte ou déguisée, consistant par exemple à organiser, aider, fomenter, financer, encourager ou tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ou à intervenir dans les luttes intestines d'un autre État²⁶⁶. Ce que l'on appelle "intervention humanitaire", qui implique un emploi transfrontalier de la force qui ne s'appuie pas sur une résolution du Conseil de sécurité, est généralement considérée comme illégal²⁶⁷. Le Conseil de sécurité peut prendre l'initiative de recourir à la force afin de protéger tels groupes ou tels minorités si a) l'oppression subie par certains groupes a des implications internationales et que cela constitue une menace contre la paix, ou lorsque b) des violations flagrantes et constantes des droits de l'homme sont perpétrées.

Au cours de ces dernières années, l'idée de "sécurité commune", réalisée grâce à la coopération entre les États, a pris de plus en plus d'importance. Le règlement des conflits minoritaires serait considérablement facilité si, au niveau régional, pouvait se développer une attitude de coopération et de sécurité commune.

Les conflits ethniques ayant des implications extérieures détruisent toute perspective d'une politique de sécurité commune, en reposant au contraire sur une politique de confrontation,

²⁶⁵ *Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970.*

²⁶⁶ *La terminologie décrivant les activités interdites est tirée du principe de non-intervention contenu 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, 1970 (résolution de l'Assemblée générale 2625 (XXV)).*

²⁶⁷ *Voir par exemple Bothe, M. : "The legitimacy of force to protect peoples and minorities", in Christian Tomuschat (éd.) : Modern Law of Self-Determination, Nijhoff 1993.*

laquelle débouche sur une course aux armements et l'engrenage des représailles destinées à venger les défaites présentes et passées.

Il est essentiel qu'au niveau tant régional qu'international règne un climat de stabilité. Les États membres des Nations-Unies ont le devoir de coopérer afin de créer au niveau mondial les conditions permettant de supprimer le besoin (grâce à la mise en œuvre des droits économiques et sociaux) ainsi que la crainte (grâce à une politique sécuritaire de coopération, en renonçant à la politique de confrontation suivie dans le passé). Il est donc aussi fondamental pour la mise en œuvre des droits économiques et sociaux pour tous que les questions relatives aux minorités soient considérées sous un angle pacifique et constructif.

2.2 La nation définie en tant qu'entité territoriale

Du point de vue de la communauté internationale, les "nations" se définissent comme des entités territoriales. Le droit international suppose l'existence d'États déjà constitués et généralement reconnus. Les critères de définition de l'État tels qu'ils apparaissent dans l'article 1 de la Convention de 1933 relative aux droits et aux devoirs des États continuent globalement d'être considérés comme valides : a) une population permanente, b) un territoire bien défini, c) un gouvernement, et d) la capacité de nouer des relations avec d'autres États²⁶⁸. Du point de vue du droit international, le concept de "population permanente" est identique à celui de nation. L'idée de "nationalité" fait référence à un pays dont une personne est citoyenne. Pour le droit international, la nationalité d'un citoyen de Belgique est, tout simplement, belge, et non pas flamande, wallonne ou tout autre chose que la personne pourrait être du fait des pratiques ou des traditions intérieures belges.

Le fait est que le droit international repose sur un principe ordinateur fondé sur l'existence d'États souverains; au sein de chacun de ces États existe une société nationale. Cette société nationale est perçue de l'intérieur comme composée d'individus appartenant à des communautés ethniques ou nationales différentes, une façon de voir qui, dans une perspective internationale, est moins pertinente. D'un point de vue social ou anthropologique, et donc aussi du point de vue de la politique intérieure, le concept de "nation" est tout à fait différent.

3. Le droit à l'autodétermination et sa pertinence par rapport à l'autonomie territoriale

3.1 Revendications du droit à l'autodétermination

Dans la pratique des Nations-Unies, ces revendications ont principalement été formulées dans quatre types de situations : a) celle de territoires non autonomes, y compris des territoires occupés; b) celle de pays indépendants où la population exige la mise en place d'un régime démocratique; c) suite à la dissolution d'une entité plus large, notamment lorsque des États fédéraux pluriethniques sont dissous et que des conflits ethniques importants ont éclaté concernant le tracé des frontières des nouvelles entités, et d) quand, dans telle ou telle région d'un État souverain, un groupe ethnique conteste au gouvernement central la légitimité de l'autorité que ce dernier exerce sur lui.

²⁶⁸ 165 L.N.T.S. 19.

Pour résumer les différentes approches qui ont été celles des Nations-Unies, plusieurs observations peuvent être faites :

a) Il existe un consensus quasi-universel selon lequel la population de territoires non autonomes et occupés dispose d'un droit à l'autodétermination, droit qui consiste principalement à pouvoir définir le statut politique du territoire considéré dans son ensemble. Dans de tels cas, le bénéficiaire du droit (le "peuple") est la population de l'ensemble du territoire. L'intégrité du territoire doit être respectée; en conséquence, le droit à l'autodétermination ne confère pas à telle ou telle partie distincte de la population de quelque région que ce soit du territoire non autonome le droit de faire sécession. Si le territoire doit être divisé, cela doit se faire sur la base d'un accord entre les différents groupes constitutifs de la population.

b) L'idée que, dans tout pays indépendant, la population (le "peuple" dans son ensemble) dispose d'un droit à l'autodétermination – souvent appelé "autodétermination interne" – est une idée de plus en plus largement admise, même si certains États continuent de la contester. Ceci implique que l'ensemble de la population a le pouvoir de définir ce que sera le développement économique, social et culturel du pays en question. Cela signifie donc que doit exister un système de gouvernement démocratique et efficace, rendant possible la participation de tous les secteurs de la population. Il est nécessaire d'insister sur le fait que l'ensemble de la population doit pouvoir jouir de ce droit : ainsi, les membres des différentes communautés ethniques, religieuses, linguistiques ou autres doivent pouvoir, sans discrimination aucune, participer au gouvernement de leur pays; de plus, au regard du droit international, aucun secteur de la population ne peut gouverner seul sur son territoire.

c) Le cas des fédérations qui se disloquent pose des problèmes particuliers. Même dans ces cas complexes, un large consensus s'est fait jour au sein des Nations-Unies, suivant lequel le tracé des frontières des différentes républiques de l'union, comme dans l'ex-URSS ou dans l'ex-Yougoslavie, devrait prendre en compte, non l'implantation ethnique, mais le principe du *uti possidetis juris*, entendu de telle manière que les nouvelles frontières devraient correspondre à celles existant auparavant, soit les anciennes frontières des républiques de la fédération. L'application de ce principe s'est heurtée à la forte résistance de certains des groupes ethniques concernés. Les conflits armés qui s'ensuivirent, et qui ont donné lieu à des opérations de purification ethnique, sont présents à l'esprit de tous, et il n'est pas nécessaire d'y revenir ici. Cependant, les Nations-Unies ont pris part, au cours du processus de transition, à des expérimentations touchant à la mise en place de dispositifs d'autonomie; nous analyserons cela de façon plus détaillée dans le cours de ce rapport.

d) Les communautés ethniques, linguistiques ou religieuses faisant partie d'États souverains et qui veulent faire sécession ne trouveront guère d'aide – voire aucune – dans les textes de droit international. Ce genre de revendications sont généralement considérées comme non fondées, sauf dans des circonstances extrêmement particulières. C'est également le cas lorsque une ethnie revendiquant le droit à l'autodétermination s'autoproclame "nation", "peuple" ou quoi que ce soit d'autre.

e) Toutefois, les peuples indigènes revendiquant le droit à un certain degré d'autonomie au sein d'États souverains commencent à bénéficier d'un relatif soutien. La portée et les modalités de ce soutien demeurent cependant floues, et de nouveaux instruments devront être incorporés au droit international afin d'en clarifier le contenu.

3.2 Réaffirmation par les Nations-Unies du droit des peuples à l'autodétermination : Vienne 1993

En 1993, les Nations-Unies ont organisé une Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Le texte rédigé à l'issue de cette conférence – Déclaration et programme d'action de Vienne 1993 (DPI/1349-39399) – traite, dans son article 2, de la question de l'autodétermination. Il s'agit là d'un texte important dans la mesure où plus de 170 États étaient représentés à ce sommet, et qui peut être considéré comme l'expression largement partagée de l'opinio juris sur ce thème.

Dans cette Déclaration, les membres de la conférence reconnaissent et approuvent le droit de tous les peuples à l'autodétermination; ils considèrent toutefois que le principe de l'intégrité territoriale et de l'unité politique d'États existants, souverains et indépendants exclut tout droit à faire sécession. Les différents éléments des dispositions de Vienne sont tirés de textes déjà existants de droit international, auxquels ils apportent cependant de légères modifications.

Le paragraphe 1 de l'article 2 dispose que "tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel".

Il s'agit là, mot pour mot, de la reprise de l'article 1 paragraphe 1 des Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme, sans que soient d'aucune façon résolues les ambiguïtés de cet article : Qui sont ces peuples (ce "eux-mêmes")? et à quoi les peuples ont-ils droit? Pour répondre à ces questions, il nous faut lire attentivement les deux autres sections de l'article 2 de la Déclaration de Vienne.

Article 2 paragraphe 2 : "Compte tenu de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupation étrangères, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît que les peuples ont le droit de prendre toute mesure légitime, conformément à la Charte des Nations-Unies, pour réaliser leur droit inaliénable à l'autodétermination. Elle considère que le déni du droit à l'autodétermination est une violation des droits de l'homme et souligne qu'il importe que ce droit soit effectivement réalisé".

Dans cette citation, le terme de "peuple" fait référence à l'ensemble de la population vivant sur un territoire non autonome ou sur un territoire occupé. Le "peuple" se définit alors par le territoire où vit la population, non par l'ethnie, la langue ou la religion des différentes communautés composant cette population. Cela devient évident lorsque l'on considère la pratique des Nations-Unies, ce que nous allons faire de façon plus approfondie un peu plus loin.

Le droit d'une population vivant sur un territoire non autonome à "[déterminer] librement [son] statut politique et [poursuivre] librement [son] développement économique, social et culturel" est une chose aisément compréhensible. Les initiatives des Nations-Unies visant à assurer que les territoires non autonomes puissent bénéficier d'un statut de souveraineté, séparément ou d'une autre façon, sont venus éclairer dans la pratique la signification d'un tel droit. Nous examinerons cela plus loin.

Article 2 paragraphe 3 : "En application de la Déclaration [de 1970] relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations-Unies, ce qui précède ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du

principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune".

Cette disposition vise à exclure l'utilisation du droit à l'autodétermination comme moyen de faire sécession. La Déclaration de 1962 sur la décolonisation exprimait déjà la même chose dans son article 6 : "Toute tentative visant à briser, en partie ou en totalité, l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les objectifs et les principes de la Charte des Nations-Unies". Le texte de la Déclaration de Vienne, qui s'appuie sur la Déclaration de 1970 relative aux relations amicales, ajoute toutefois que le gouvernement devra respecter le principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, représenter la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune. Cette formulation n'implique donc pas que le peuple d'un État indépendant ne dispose pas du droit à l'autodétermination. Elle signifie que son droit à l'autodétermination consiste en un droit à être doté d'un gouvernement représentatif, démocratique et ne pratiquant aucune exclusion, un gouvernement qui, au nom de l'ensemble de la population, est en mesure de poursuivre librement le développement économique, social et culturel de l'ensemble du pays. Le statut politique du territoire a déjà été fixé par le fait qu'il soit devenu un État souverain et indépendant. Le droit à l'autodétermination du peuple (de la population) d'un État souverain est le droit de ce peuple à la démocratie et au respect des droits de l'homme.

3.3 La pratique : autodétermination des populations dans des territoires non autonomes

La pratique des Nations-Unies a évolué avec le temps. Lorsque les Nations-Unies ont été fondées, un grand nombre de régions du monde étaient encore des territoires connaissant une situation de subordination et soumis à telle ou telle forme d'administration externe, mandat, tutelle ou colonie. La Charte émit alors l'idée, à travers le principe de l'autodétermination, qu'il devait être mis fin à un tel état de subordination. Tous les territoires abritant des populations devaient devenir des États souverains, ou faire partie d'États souverains, sur la base d'une égalité interne. Un certain nombre d'institutions et de procédures furent alors mises en place pour que ces territoires puissent devenir autonomes. Le point de départ des initiatives de l'ONU a été la Déclaration relative aux territoires non autonomes (articles 73 et 74 de la Charte). Au cours des années 50, l'objectif principal était double : déterminer quels étaient les territoires non autonomes, et veiller à ce que la puissance administrante transmette les informations concernant les progrès de l'autonomie dans le territoire. Durant cette période, certains dispositifs d'autonomie ont été instaurés qui, selon l'opinion générale, satisfaisaient aux exigences de la Charte.

Il est un dispositif d'autonomie qui s'est révélé désastreux : celui de l'Érythrée. Les Nations-Unies mirent sur pied un statut d'"autonomie" par le biais d'une fédération avec l'Éthiopie. En théorie, l'autonomie de l'Érythrée au sein de cette fédération était importante. Dans la réalité, ce dispositif présentait de graves imperfections; en effet, c'est l'empereur d'Éthiopie qui détenait le pouvoir effectif. En 1962, l'Érythrée fut annexé par l'Éthiopie avant d'être placé sous administration militaire directe, en 1967. S'ensuivit une longue période de guerre, qui prit fin avec l'accession à l'indépendance de l'Érythrée. Bien qu'elles aient joué un rôle central dans la mise sur pied de la fédération éthiopo-érythréenne, les Nations-Unies se sont désintéressées de la situation après que les parties eurent, au début des années 50, adopté la Loi fédérale et la Constitution. Lorsque l'autonomie de l'Érythrée, exposée avec force détails par l'ONU dans l'annexe à la résolution GE rés. 309 (V) en 1950, eut été supprimée de fait par l'empereur d'Éthiopie, les Nations-Unies ont gardé le silence.

Pendant la même période, d'autres autonomies sont apparues, qui connurent plus de succès et eurent pour conséquence de voir certains territoires disparaître de la liste des territoires non autonomes. Rappelons brièvement ici les cas de Porto-Rico et du Groenland, territoires qui, au départ, faisaient partie de la liste des territoires non autonomes.

Dans le contexte de la décolonisation, l'autodétermination se fonde sur le territoire. Le "peuple" est un ensemble composite, représentant la totalité de la population du territoire non autonome. Normalement, les frontières du territoire sont identiques aux frontières administratives datant d'avant l'indépendance, conformément au principe du *uti possidetis juris*. En règle générale, c'est ce principe qui a été appliqué dans le cadre des processus de décolonisation en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Il a été considéré comme primordial de ne pas permettre que les territoires soient morcelés entre les différentes communautés ethniques et religieuses, ce qui aurait entraîné un déferlement de violence.

La pratique des Nations-Unies a connu une accélération et des changements considérables avec la Déclaration de 1960 de l'Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (rés. 1514 (XV) Ass. gén. ONU). Alors que la déclaration fait référence à l'"indépendance", cela n'impliquait pas nécessairement la définition d'un statut séparé et indépendant pour le territoire; celui-ci peut être intégré à un État souverain et indépendant plus important. La population elle-même peut opter pour différentes formes admises d'autonomie. Ces options sont indiquées dans le Principe VI de la résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale :

- a) Constitution en État souverain
- b) Libre association avec un État indépendant
- c) Intégration dans un État indépendant.

Depuis 1960, le choix entre ces différentes options appartient exclusivement à la population du territoire concerné, et la puissance administrante n'est plus en droit comme auparavant de limiter ces options aux solutions b) et c).

Il a été jugé nécessaire de déterminer avec plus de précision quels territoires étaient plutôt non autonomes que parties intégrantes d'États souverains, en révisant les critères relatifs à l'obligation des États administrateurs de communiquer des renseignements concernant les territoires non autonomes. Les critères révisés ont été définis en 1960 par l'Assemblée générale dans sa résolution 1541 (XV), dont le Principe IV dispose que :

"Il y a obligation, à première vue, de communiquer des renseignements à l'égard d'un territoire séparé et ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre".

C'est le critère de séparation –géographique et culturelle.

Les autres critères ont trait à la nature des relations existant entre la puissance administrante et la population vivant sur le territoire. Lorsque ces relations sont fondées sur l'inégalité des droits, notamment dans le domaine politique, il s'en dégage une forte présomption selon laquelle il s'agit d'un territoire non autonome. Le Principe V de la résolution 1541 (XV) dispose que :

"Une fois établi qu'il s'agit à première vue d'un territoire géographiquement et ethniquement ou culturellement distinct, d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte. Ces éléments supplémentaires peuvent être notamment de nature administrative, politique, juridique, économique ou historique. S'ils affectent les relations entre le territoire métropolitain et le territoire considéré de telle façon qu'ils placent arbitrairement ce dernier dans une position ou un état de subordination, ils confirment la présomption qu'il y a obligation de communiquer des renseignements au titre de l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte".

Aux critères de la séparation géographique et culturelle vient donc s'ajouter celui de la subordination. La question essentielle est celle du manque de participation démocratique. La caractéristique principale des territoires non autonomes tenait au fait que la population de ces territoires ne disposait pas du même droit que les autres populations à participer à la vie politique du territoire métropolitain.

Le Comité de la décolonisation (Comité des 24) a été créé aux termes de la résolution 1514 (XV), qui contenait la Déclaration sur la décolonisation. Il a dressé la liste des territoires non autonomes, dont la plupart ont depuis lors obtenu leur indépendance ou intégré un autre État. Parmi les principaux territoires encore non autonomes au regard de la définition du Comité de la décolonisation, l'on trouve le Timor oriental et le Sahara occidental.

Dans une catégorie semblable à celle des territoires qui ne sont pas autonomes du fait de leur situation coloniale antérieure doivent figurer les territoires qui ont été occupés par des forces armées extérieures après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations-Unies, et donc en violation de ladite Charte. Depuis 1945, l'acquisition de territoires par la force est illégale; en conséquence, ces territoires doivent être placés au même niveau que les territoires non autonomes traditionnels. Alors que, dans les situations coloniales de type traditionnel, le territoire non autonome est généralement éloigné de l'État qui l'administre, il est fréquent que les territoires occupés soient immédiatement voisins du territoire de la puissance administrante. Le cas principal dont les Nations-Unies ont eu à connaître concerne la situation de la population palestinienne dans les zones occupées par Israël après la guerre de 1967. L'Assemblée générale a, à plusieurs reprises, adopté des résolutions exigeant l'application du droit à l'autodétermination du peuple palestinien. Le Conseil de sécurité s'est toutefois montré prudent, ayant à tenir compte de l'ensemble des problèmes posés par la question de la sécurité au Moyen-Orient. Dans ce contexte, les projets d'autonomie ont tenu une place prépondérante, bien qu'ils fissent généralement l'objet de négociations menées en dehors du cadre des Nations-Unies; ce fut notamment le cas des accords de Camp David signés en 1978, ainsi que des accords conclus en août 1993 suite aux discussions d'Oslo.

Le Conseil de sécurité a approuvé et soutenu les dispositifs d'autonomie qui ont abouti à une autonomie partielle dans certaines parties des territoires occupés auparavant. L'armée israélienne s'est retirée de certains de ces territoires, et une administration palestinienne a été mise en place. L'avenir demeure toutefois relativement incertain : on ne sait si cet avenir verra apparaître a) un État palestinien indépendant (ce que souhaite explicitement l'Assemblée générale) et, si tel est le cas, sur la base de quels territoires, ou b) une fédération avec la Jordanie, ou bien encore c) une confédération plus large dont l'entité palestinienne pourrait faire partie au même titre que d'autres États de la région, y compris Israël. Dans la mesure où l'autonomie partielle réalisée aujourd'hui ne constitue qu'une étape, il serait erroné de dire que le Conseil de sécurité "garantit" l'autonomie sous la forme qu'elle revêt actuellement; il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une question dont l'importance est capitale pour le maintien de la paix et de la sécurité

internationales, et le Conseil de sécurité prêterait assurément une attention soutenue au comportement des parties en présence tout au long du processus visant à déterminer le statut du territoire.

3.4 Autodétermination des populations dans les États souverains et indépendants

L'indépendance gèle le territoire. Aux termes du droit international, il n'existe aucun droit unilatéral autorisant une partie d'un territoire situé dans un État indépendant à faire sécession, sauf peut-être lorsque le gouvernement est profondément antidémocratique et non représentatif. Le principe essentiel, et quasiment non remis en cause, est que le fait de faire sécession ne constitue pas un droit au regard du droit international. Un tel principe trouve également de solides justifications dans le droit humanitaire.

Le droit à l'autodétermination existe néanmoins en tant que droit de la population considérée dans son ensemble : il s'agit d'abord du droit à demeurer indépendant et donc à ne pas être soumis à une tutelle étrangère, et en second lieu du droit pour une population à se gouverner effectivement elle-même, à savoir du droit à être administrée par un gouvernement pleinement représentatif et démocratique.

La question essentielle : demos contre ethnos

On peut déduire de ce qui précède qu'à notre époque, la principale fonction de l'autodétermination est de faire progresser la démocratie. C'est la population dans son ensemble (demos) qui doit bénéficier de l'autodétermination au plein sens du terme, et non des groupes ethniques distincts (ethnos) qui diffèrent par leur langue, leur religion ou leur culture et qui, réunis, constituent le demos. En règle générale, le fait de séparer physiquement les uns des autres les membres de ces groupes, qui au cours des siècles en sont venus à vivre plus ou moins mélangés, et qui, pour bon nombre d'entre eux, se sont mariés avec des membres d'une communauté différente de la leur pour donner naissance à de nouvelles générations ayant des liens avec les deux cultures, apparaît comme un processus de destruction.

Cela impose aussi des contraintes pour le groupe ethnique dominant. Les notions de démocratie et d'égalité exigent que toutes les communautés existantes puissent considérer l'État comme leur maison commune. L'hypernationalisme, par lequel un État favorise exclusivement la culture, la langue et les symboles du groupe ethnique dominant ou l'idée de "nation", s'oppose aux idéaux des droits de l'homme et de la démocratie tels que formulés par les Nations-Unies. À partir du moment où le groupe ethnique dominant poursuit ce type d'ethnisation de l'État, les groupes minoritaires doivent être en droit de faire la même chose au niveau des régions où ils sont majoritaires. Dans ce cas, cela peut prendre la forme d'une autonomie culturelle, voire territoriale, au sein de l'État, selon ce qui est négocié entre les parties.

3.5 Les problèmes particuliers découlant de la dissolution de fédérations plus importantes fondées sur le principe de l'ethnie

Le principe du *uti possidetis juris* a également été appliqué aux conflits territoriaux et frontaliers auxquels a donné lieu l'éclatement de l'ex-URSS et celui de l'ex-Yougoslavie, morcelées selon leurs différentes républiques constitutives : très rapidement, les Nations-Unies comme la CSCE ont affirmé que les territoires des nouveaux États indépendants étaient les mêmes que ceux des républiques composant la fédération avant que celle-ci ne se disloque. Au cours de ces dernières années, trois cas majeurs se sont produits : l'éclatement de l'URSS, celui de la Yougoslavie, et

celui de la Tchécoslovaquie. Ces trois cas présentaient des différences considérables. En ce qui concerne l'URSS, une des questions principales touchait au statut futur des entités qui, au sein de certaines des républiques de l'Union, étaient définies comme "régions autonomes" par la Constitution soviétique, quoique situées hiérarchiquement à un moindre niveau que les républiques elles-mêmes. Les situations les plus controversées étaient celles des régions autonomes de l'Ossetie du Sud et de l'Abkhazie, en Géorgie, ainsi que celle de la région autonome du Nagorny-Karabakh, en Azerbaïdjan. Dans l'ex-Yougoslavie, la situation était encore plus complexe. D'un côté, les autorités serbes avaient déjà, plusieurs années avant l'éclatement de la fédération yougoslave, supprimé l'autonomie du Kosovo, une mesure qui provoqua de très vives tensions dans les autres régions et fut probablement le facteur le plus important de l'éclatement ultérieur de la fédération. D'un autre côté, les Serbes de Croatie et de Bosnie ont cherché à mettre en place des "régions autonomes" qui, progressivement, ont fait tout ce qu'elles ont pu pour se séparer des nouveaux États indépendants de Croatie et de Bosnie et Herzégovine.

3.6 Une étude de cas : la FORPRONU et les ZPNU en Croatie

L'instauration en Croatie, à partir de 1992, de ZPNU – zones protégées par les Nations-Unies – a probablement constitué le seul cas où les Nations-Unies ont cherché à préserver, à travers une présence militaire directe, un dispositif d'autonomie en attendant que soit trouvée une solution définitive. Les Nations-Unies n'ont pas pris position quant à savoir si ces zones seraient autonomes à l'avenir, se contentant d'affirmer qu'elles devaient être protégées en tant que zones démilitarisées au sein de la Croatie, et garantissant le respect des droits de l'homme pour tous les habitants de la région autonome jusqu'à ce qu'un règlement politique intervienne.

La FORPRONU s'est préparée à sa mission au cours des derniers mois de 1991, soit avant que la communauté internationale reconnaisse les différentes républiques. Les forces ne furent déployées qu'en février 1992. Dans l'intervalle, de grands changements s'étaient produits : alors qu'en 1991 les initiatives visaient essentiellement à trouver une solution qui n'aboutisse pas à l'éclatement total de la Yougoslavie, la présidence de l'Union européenne annonça le 15 janvier 1992 que la CE et ses États membres avaient décidé de reconnaître la Slovénie et la Croatie. D'autres États leur emboîtèrent rapidement le pas. À partir de ce moment-là, le morcellement de la Yougoslavie était un fait accompli.

Avant que n'interviennent ces différentes déclarations de reconnaissance, les enclaves serbes en Croatie, à savoir la région autonome de la Krajina et la région autonome de Slavonie, Baranja et Ouest-Srijem, se proclamèrent République serbe de Krajina le 19 décembre 1991. Ces deux enclaves n'avaient aucune frontière commune mais représentaient ensemble un tiers du territoire croate et quelque 300 000 habitants. La nouvelle "République" fut reconnue dès le lendemain par la Serbie.

Toutefois, lorsque il fut procédé au déploiement de la FORPRONU, la Croatie avait déjà été reconnue comme un État indépendant. La communauté internationale, appliquant le principe du *uti possidetis juris*, ne pouvait reconnaître la République serbe de Krajina, celle-ci faisant partie de la Croatie. Les Nations-Unies s'efforcèrent néanmoins, à titre de mesure provisoire, d'accorder une protection relative qui puisse, en prenant quelques libertés avec ce principe, être considéré comme une "garantie" pour une autonomie temporaire.

Les troupes de la FORPRONU furent d'abord déployées dans les zones croates sous contrôle serbe baptisées ZPNU, zones où le Conseil de sécurité estimait nécessaire d'instaurer des

dispositifs provisoires spéciaux destinés à maintenir durablement un cessez-le-feu, où les Serbes représentaient une majorité ou une importante minorité, et où des tensions s'étaient fait jour entre les différentes communautés. Il y avait trois ZPNU : la Slavonie orientale, la Slavonie occidentale et la Krajina. Ces trois zones, comme signalé plus haut, avaient été regroupées par les Serbes sous l'appellation globale de République de Krajina. Le premier plan de l'ONU concernant la Croatie reposait sur trois éléments principaux : a) Retrait de l'armée yougoslave (JNA) de tous les territoires croates; b) démilitarisation des ZPNU; c) maintien en fonction sous contrôle de l'ONU, et à titre transitoire, des autorités et des forces policières locales, en attendant que soit trouvée une solution politique globale à la crise. Le retrait de la JNA eut effectivement lieu. Toutefois, le mandat des troupes de la FORPRONU visant à assurer la démilitarisation des ZPNU par le démantèlement de toutes les forces armées présentes sur le terrain ne fut pas appliqué. En outre, la FORPRONU n'a pas non plus réussi à assurer la protection de tous les habitants de la région.

La FORPRONU fut habilitée à contrôler l'accès aux ZPNU, à tenter de faire en sorte que ces zones demeurent démilitarisées, et à surveiller le fonctionnement de la police locale afin de contribuer à la lutte contre toute discrimination et au respect des droits de l'homme – une mission qui n'a pas été remplie. La Krajina a même été utilisée par les Serbes comme base aérienne pour lancer des attaques contre différentes régions de Bosnie.

En février 1993, l'armée croate lança une première offensive dans le Secteur Sud; en mai 1995, les forces croates prirent le contrôle de la Slavonie occidentale; en août de la même année, elles s'emparèrent de la Krajina.

Les différentes initiatives des Nations-Unies ont été un échec, notamment en raison de l'intransigeance manifestée par les autorités de la Krajina, jusqu'à ce qu'il s'avère qu'il était trop tard (lors d'une réunion organisée à Genève fin juillet 1995, les autorités de la Krajina donnèrent quelques signes de bonne volonté tendant à reconnaître la suprématie croate, mais à ce moment-là, la Croatie avait déjà décidé de procéder à une offensive militaire).

La Slavonie orientale fait toujours l'objet d'un dispositif de protection transitoire sous l'égide de l'ONU, l'objectif étant à terme que ce territoire retourne sous souveraineté croate tout en conservant un certain degré d'autonomie locale susceptible de contribuer à sauvegarder durablement l'existence d'une population ethniquement hétérogène. Il est difficile de savoir avec certitude si une telle situation peut perdurer, ou si cela aboutira en fin de compte à une opération militaire de l'armée croate, comparable à celles baptisées "Opération Éclair" en mai 1995 et "Opération Tempête" en août 1995 – et de déterminer, en ce cas, si les Serbes encore présents en Croatie fuieraient ou seraient déplacés, comme dans la Krajina.

L'incapacité de l'ONU à assurer la démilitarisation de la Krajina et à contrôler la police locale, tout comme son incapacité à s'opposer aux offensives militaires croates, ont montré que les Nations-Unies n'étaient même pas en mesure de garantir cette "autonomie" de transition. Cet exemple prouve également que, pour être efficaces, les garanties relatives à un processus d'autonomie doivent tenir compte tant des préoccupations du gouvernement central que de celles de la communauté locale. À partir du moment où les intentions de l'un et de l'autre étaient presque totalement antagonistes, et où l'ONU n'était pas prête à recourir massivement à la force, l'apparente garantie inhérente au concept de "zones protégées" s'est révélée vide de tout contenu. On peut convenir qu'il s'agit là d'un cas d'autonomie atypique; toutefois, il est fort peu probable que l'ONU soit jamais sollicitée pour fournir des garanties concernant un cas typique d'autonomie.

3.7 Les peuples indigènes constituent-ils une catégorie spéciale?

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en juin 1993 a mis l'accent sur la nécessité de promouvoir et protéger de façon permanente les droits des communautés indigènes. Une polémique a toutefois éclaté quant à la formulation retenue, la question principale étant de savoir s'il fallait ou non mettre un "s" : les Nations-Unies devaient-elles parler de "peuple indigène" ou de "peuples indigènes"? Les représentants indigènes et leurs partisans se sont tous prononcés pour le terme "peuples indigènes"; toutefois, dans la Déclaration adoptée par les gouvernements, la formulation finale est différente : en effet, dans son article 20, la Déclaration de Vienne fait état de "peuple indigène".

En arrière-plan de cette controverse se profilent plusieurs questions qui touchent de près au droit à l'autodétermination. En optant pour le terme "peuples indigènes", les Nations-Unies auraient renforcé l'idée selon laquelle les différentes communautés indigènes existantes constituent des peuples séparés; ces communautés pourraient alors soutenir que chacune d'elles, en tant que peuple, dispose d'un droit à l'autodétermination en vertu du droit international en vigueur. L'adoption par l'OIT, en 1989, de la Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, a constitué une demi-victoire pour les groupes indigènes : la convention utilise le terme de "peuples indigènes", tout en précisant à l'article 1 parag. 3 que :

"L'emploi du terme "peuples" 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".

L'objectif principal était qu'en usant du terme "peuples" pour qualifier les groupes indigènes, ceux-ci ne puissent revendiquer un droit inaliénable à l'autodétermination.

Le problème qui se pose ici tient au fait que l'idée de "peuple indigène" a davantage une connotation ethnique que territoriale. Il apparaît alors possible que le droit à l'autodétermination en vienne à bénéficier au groupe ethnique en tant que tel, plutôt qu'à l'ensemble d'une population dans un territoire donné. Appliqué à d'autres situations, les conséquences peuvent se révéler dramatiques, comme en témoignent aujourd'hui les situations que connaissent la Transcaucasie et l'ex-Yougoslavie; il faut donc se montrer prudent en ce domaine, et il est nécessaire de rechercher les formes appropriées d'un compromis communautaire.

Toutefois, rapporté aux peuples indigènes, le droit à l'"autodétermination" n'est généralement pas compris comme un droit de fonder un État indépendant mais plutôt comme une forme limitée d'autonomie, reposant sur des critères ethniques. C'est en ce sens-là que le terme d'"autodétermination" est utilisé, par exemple dans la législation des États-Unis.

Dans le dernier projet de Déclaration des droits des peuples indigènes (doc. ONU E/CN.4sub.2/1993/19, annexe I), le terme "droit à l'autodétermination" (article 3), interprété à la lumière du projet d'article 4, semble également viser à inscrire un droit à l'autonomie proche de l'indépendance. L'article 3, qui reprend presque mot pour mot les termes de l'article 1 paragraphe 1 commun aux Pactes des Nations-Unies relatifs aux droits de l'homme (1966), dispose que :

"Les peuples indigènes ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel".

L'article 4 stipule toutefois que :

"Les peuples indigènes ont le droit de maintenir et de renforcer leurs caractéristiques particulières dans le domaine politique, économique et culturel, ainsi que leur système judiciaire, tout en conservant leur droit à participer pleinement, s'ils le souhaitent, à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État".

Donc, alors que le peuple indigène est supposé demeurer au sein de l'État souverain existant, et ce malgré l'emploi du terme "autodétermination", un certain degré d'autonomie apparaît comme nécessaire afin qu'ils puissent préserver leurs caractéristiques politiques, sociales et culturelles.

Cette idée est présente de façon manifeste dans un certain nombre d'autres dispositions du projet, notamment à l'article 16, aux termes duquel les États devront prendre "des mesures efficaces pour promouvoir la tolérance, l'entente et les bonnes relations entre les peuples indigènes et tous les autres secteurs de la société".

Tel est le vœu général des peuples indigènes. Le "droit à l'autodétermination" des peuples indigènes doit donc être compris comme représentant une certaine forme d'autonomie. Concrètement, le degré et la nature de l'autonomie doivent être négociés avec les autorités de l'État; le résultat variera vraisemblablement selon les sociétés qui comprennent en leur sein des peuples indigènes. Les principaux éléments susceptibles de servir de guide au cours des négociations doivent être empruntés à la Déclaration des droits des peuples indigènes, lorsque celle-ci sera adoptée; en attendant, les dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT pourront être de quelque utilité.

4. Autodétermination interne et droits de l'homme

A l'importance accordée à l'intégrité territoriale dans les textes et la pratique des Nations-Unies s'oppose en contrepoint le principe de la souveraineté, qui peut reposer en même temps sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (cf. plus haut) et explicitement sur leur droit à participer à la vie politique. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose dans son paragraphe 3 que :

"La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement [O]".

Le droit de toutes les personnes et de toutes les communautés à une participation pleine et entière, tel qu'inscrit dans les pactes internationaux et la Déclaration universelle des droits de l'homme, est un point essentiel. Celui-ci présente un double aspect. Le premier tient au fait que le gouvernement doit reposer sur la participation des membres de tous les groupes ethniques et religieux, et pas seulement d'un seul de ces groupes. Il s'agit d'instituer la démocratie, non l'ethnocratie. Le second aspect touche au fait que la participation des différents groupes doit être effective; on ne peut se contenter d'une participation formelle, où les groupes minoritaires sont constamment battus dans les scrutins les opposant aux représentants de la majorité. Un élément essentiel de l'évolution démocratique réside dans l'équilibre à respecter entre les décisions majoritaires et la nécessaire attention à apporter aux revendications des minorités.

L'État idéal : un facteur d'émancipation

Le système international de défense des droits de l'homme fait obligation aux États de contribuer à l'émancipation de tous leurs citoyens, sur la base de trois principes : universalité, égalité, droits et libertés individuels.

Aux termes du droit international, chaque État est confronté à une double mission : participer au niveau international à la promotion des principes du droit international, ce qui implique notamment d'adopter les mesures internationales visant à développer le respect de ces principes; et mettre en œuvre, au niveau national, les obligations inscrites dans le droit international qui ont pour but de garantir une bonne administration et la protection des droits de l'homme.

Le principe de non-discrimination est un point essentiel, clef de voûte de l'ensemble du système de défense des droits de l'homme. La nécessité d'adopter des mesures concrètes visant à restaurer l'égalité, ou à l'instituer lorsqu'elle n'existait pas auparavant, apparaît intimement liée à ce principe. Dans le même temps, l'État doit respecter et maintenir les conditions permettant le pluralisme.

Les droits de l'homme sont inconcevables sans l'existence d'États. Hors d'une structure administrative et juridique en état de fonctionner, ce ne sont que des mots vides de sens. D'un autre côté, si l'on veut que les États veillent au respect des droits de l'homme, il est nécessaire que ces États rendent des comptes quant à leur respect de ces droits. À cet égard, leurs obligations sont définies dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Sans l'existence d'États organisés ayant reconnu leurs obligations en matière de droits de l'homme, les individus ne seraient plus que proies potentielles les uns pour les autres, à la merci des personnes les plus agressives ou les plus dogmatiques.

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose notamment que :

"Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune [O]"

Respecter et garantir : d'une part, l'État et ses différents organes doivent s'abstenir de violer les droits des individus. Mais d'autre part, l'État doit également garantir ces droits : il doit, en vertu de la législation en vigueur, protéger les droits de l'homme de telle façon que tout particulier puisse jouir de ces droits sans être menacé. Il faut, pour que cela soit possible, qu'existe une structure juridique en état de fonctionner, dotée de pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires, comprenant notamment un Code pénal susceptible d'empêcher les individus ou les groupes de s'attaquer entre eux.

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient des dispositions comparables. Ces deux articles dessinent le cadre des obligations imposées aux États au titre du droit international relatif aux droits de l'homme; ce cadre comprend trois volets :

Les États doivent, en tout premier lieu, respecter l'intégrité et la liberté des individus, pour autant que cette liberté n'est pas utilisée dans le but d'empêcher d'autres individus de jouir de leurs droits fondamentaux.

Les États doivent, en second lieu, assurer la défense de la liberté d'action et l'utilisation de recours contre, par exemple, d'autres individus plus dogmatiques ou agressifs : ils doivent

protéger le droit à la vie, le droit à ne pas être soumis à l'esclavage ou à la servitude, ni à la violence ou aux mauvais traitements infligés par des tiers.

En troisième lieu, l'État a l'obligation de satisfaire certaines revendications touchant au respect de droits de l'homme internationalement reconnus, lorsque ces droits ne peuvent pas être appliqués autrement.

La liberté n'est pas concevable en dehors d'un ordre politique et juridique, reposant sur des institutions et des procédures de nature à garantir la protection de la personne humaine au sein d'une structure de coopération sociale et économique indispensable au bien-être commun. Le composant principal de cet ordre politique et juridique n'est autre que l'État. Celui-ci, en vertu de sa législation et par le biais de son administration, est tenu d'assurer à tout individu un degré de liberté qui soit compatible avec la possibilité pour tout autre individu de jouir de la même liberté, et compatible également avec le bien général de la société dans son ensemble.

5. La nécessité d'un contrat social et ethnique : trois niveaux de compromis communautaire

Tenant compte des deux éléments constitutifs de l'ordre juridique international en vigueur défini à partir de la Charte des Nations-Unies – à savoir, d'une part, l'importance considérable accordée à l'intégrité territoriale des États souverains, et d'autre part la prise de conscience du fait que la plupart des sociétés nationales sont pluriculturelles –, les Nations-Unies étudient actuellement les différentes possibilités de parvenir à des compromis appropriés et constructifs entre différents groupes cohabitant au sein d'un même État. Un tel compromis constructif doit être le résultat d'une combinaison, selon le cas, de trois éléments, en prenant pour point de départ l'importance fondamentale de la protection des droits de l'homme accordée de façon égale à tous les individus, qu'ils appartiennent à des groupes minoritaires ou majoritaires.

5.1 Égalité et non discrimination dans le domaine public

Les membres de minorités ne devront pas faire l'objet de discrimination au sein de la société à laquelle ils appartiennent - ni les membres de groupements majoritaires être victimes de discrimination au profit des minorités. Tel est le point fondamental. De nombreux conflits intercommunautaires éclatent en raison de comportements discriminatoires réels ou – quelquefois – supposés, qui sont en général le fait d'une majorité vis-à-vis d'une minorité, mais parfois également le contraire. Tous les instruments existants en matière de droits de l'homme donnent la prééminence au principe d'égalité et de non-discrimination. Pour les besoins du présent rapport, une attention particulière devra être accordée à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après dénommée CEDR). L'article 1 de cette convention inclut également dans le terme "raciale" la discrimination ethnique.

5.2 Le pluralisme dans l'unité

Les principaux instruments internationaux offrant un cadre global de réglementation des droits des personnes appartenant à des minorités sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), article 27, et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992). Le présent groupe de travail se fonde sur la déclaration de 1992. Un rappel rapide des droits et des obligations inscrits dans cette déclaration peut présenter quelque intérêt.

Existence et identité : protection et promotion (art. 1)

L'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités seront protégés par les États sur leur territoire, et les États développeront les conditions favorables à la promotion de cette identité. En vertu de l'article 1 alinéa 2, les États prendront à cette fin toutes mesures, notamment législatives, qui seront appropriées.

Les droits des personnes appartenant à des minorités (art. 2)

L'article 2 alinéa 1 fait pour l'essentiel état de droits déjà formulés à l'article 27 du PIDCP : droit d'avoir sa propre culture, de professer et de pratiquer sa propre religion, d'employer sa propre langue, seul et en commun avec les autres. L'article 2 alinéa 2 de la déclaration introduit le droit à la participation, qui peut se concrétiser de manière fort différente selon les circonstances dans lesquelles se trouvent les minorités, et qui sera exercé de façon à ne pas être incompatible avec la législation nationale (article 2(3)). En vertu de l'article 2(4), les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de préserver leurs propres associations; aux termes de l'article 2(5), elles sont autorisées à maintenir des contacts avec d'autres membres de leur communauté, y compris des contacts transfrontaliers avec des citoyens d'autres États auxquels les rattachent des liens nationaux, ethniques, religieux ou linguistiques.

L'article 3 prévoit que les droits recensés à l'article 2 et les autres droits des minorités peuvent aussi bien être exercés individuellement qu'en commun avec d'autres membres du groupe sans aucune discrimination, et dispose aussi qu'aucune personne appartenant à une minorité ne pourra être inquiétée du fait d'avoir ou non exercé les droits énoncés dans la déclaration.

Les obligations des États

L'article 4 dresse la liste des mesures que doivent adopter les États en faveur des membres de minorités. En premier lieu, ils doivent prendre des mesures permettant de veiller à ce que ces personnes, ainsi que tout autre citoyen, puissent pleinement et efficacement jouir de leurs libertés et droits fondamentaux, sans aucune discrimination, en respectant intégralement le principe d'égalité devant la loi.

Aux termes de l'article 4(2), les États prendront des mesures visant à créer les conditions susceptibles de permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs caractéristiques et de développer leur culture, leur langue, leur religion, leurs traditions, leurs coutumes etc. L'article 4(3) traite des possibilités pour les minorités d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une éducation dans leur langue maternelle; l'article 4(4) invite les États, lorsque cela est possible, à prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin de développer la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités se trouvant sur leur territoire. Enfin, en vertu de l'article 4(5), les États devraient envisager de prendre des initiatives appropriées afin que les personnes appartenant à des minorités puissent participer au progrès économique et au développement de leur pays.

Les minorités et les programmes de développement (art. 5)

En vertu de l'article 5, les intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités devront être dûment pris en compte lors de la définition et de la mise en œuvre des programmes et des grandes orientations de l'État. De la même façon, les programmes de coopération et d'assistance

entre États devront être élaborés et appliqués en tenant compte des intérêts légitimes des membres de minorités.

Le droit à une identité distincte

À cet égard, l'exigence minimale est formulée à l'article 27 du PIDCP, et reprise à l'article 2(1) de la Déclaration relative aux minorités. Ce droit doit aujourd'hui être considéré comme faisant partie du droit international coutumier. Le droit de toute personne, en commun avec d'autres membres du groupe, de professer et de pratiquer sa propre religion, découle déjà de l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 18 du PIDCP. Le droit d'employer sa propre langue pour communiquer avec d'autres personnes usant de la même langue est déjà reconnu dans le cadre du droit général à la liberté d'expression et d'information tel qu'énoncé à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'à l'article 19 du PIDCP. L'article 27 du PIDCP et l'article 2(2) de la déclaration apportent des éclaircissements sur ces droits. L'obligation minimale des États consiste donc à respecter le droit des membres de minorités à employer leur langue, à jouir de leur propre culture, ainsi qu'à professer et pratiquer leur religion. Aux termes de l'article 1 de la Déclaration de 1992, les États devraient aller au-delà de cette exigence minimale en protégeant l'existence et l'identité des groupements minoritaires et en créant les conditions favorables à la promotion de leur identité. En vertu de l'article 4, ils devraient prendre, selon les circonstances particulières, toute une série de mesures dont les contours ne sont pas définis de façon précise.

La gamme ascendante de la compréhension

Les minorités ont deux types de préoccupations importantes concernant la préservation et le développement de leur identité : l'existence et la préservation d'une base matérielle permettant de subvenir à leurs besoins, et l'utilisation de structures efficaces dans les domaines organisationnel, juridique et administratif afin de développer les relations entre État et minorités concernées.

La démocratie consociative

Divers procédés ont été développés afin de pallier ce problème. Récemment, les sciences politiques ont vu apparaître une nouvelle notion, celle de "démocratie consociative", qui tente de synthétiser les nombreuses expériences menées dans le cadre de la démocratie et visant à instituer un certain degré de pluralisme. Le principal théoricien de cette nouvelle idée s'appelle Arent Lijphart (cf. par exemple "Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies", in *Politicon* 4(2), 1977). Il s'agit d'une forme de partage du pouvoir à laquelle on parvient au terme d'une distribution large et équilibrée des pouvoirs entre les différents secteurs d'une société plurielle, et qui permet que les décisions soient prises en vertu d'une méthode appelée "méthode de la grande coalition". L'idée de démocratie consociative est considérée comme représentant une solution de remplacement par rapport au type connu de démocratie majoritaire, et jugée de nature à permettre une meilleure administration dans des sociétés plurielles, divisées en raison de différences ethniques, linguistiques, religieuses ou culturelles, où les groupes sont clairement identifiables. La démocratie consociative repose sur le principe du partage du pouvoir exécutif et sur un certain degré d'autonomie accordé à chaque communauté, que ces communautés vivent ensemble ou séparément.

5.3 Le pluralisme par le biais de la subdivision territoriale

Le terme de subdivision territoriale est ici utilisé en tant que terme générique, par référence à toutes les formes d'autonomie locale pouvant exister au sein d'un État souverain. Cette autonomie locale, susceptible de revêtir un aspect minimal (conseils locaux habilités à traiter de questions mineures dans une municipalité) peut aller, sous sa forme maximale, jusqu'à approcher la pleine souveraineté. Elle peut comprendre le fédéralisme, l'autonomie, l'administration régionale ou municipale. Les options possibles peuvent être examinées sous deux angles différents : quelles garanties représentent-elles pour les minorités? À l'inverse, créent-elles de l'inégalité en ce qui concerne les autres membres de la société?

Du point de vue des droits de l'homme, la subdivision territoriale ne va pas sans poser certains problèmes. Contentons-nous de n'en mentionner que quelques-uns : Existe-t-il une liberté de circulation et de résidence pour tous les habitants de l'État sur l'ensemble du territoire national, conformément à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ou bien cette liberté (notamment de résidence) ne s'applique-t-elle qu'aux groupements ethniques, linguistiques ou religieux concernés? Pareillement, existe-t-il une liberté de l'emploi, ainsi qu'un droit à la propriété (notamment biens fonciers et biens de capital fixe) et un droit pour tous les habitants à participer à l'activité économique dans les différentes régions de l'entité souveraine, ou bien y a-t-il des restrictions fondées sur des critères ethniques, religieux ou linguistiques?

Il est nécessaire d'attirer l'attention sur la façon dont l'idée de subdivision territoriale peut apparaître. Il est arrivé dans le passé, ainsi qu'à l'époque présente, qu'une telle notion dérive de choix politiques inhumains en faveur de l'"homogénéité démographique", choix ayant conduit à des transferts de population et des déplacements forcés. De telles politiques violent ouvertement les droits de l'homme aujourd'hui en vigueur.

6. Les leçons à tirer et les perspectives pour l'avenir

Plusieurs États indépendants ont jugé que l'autonomie territoriale était une solution commode, mais les cas où cette autonomie a fait l'objet de négociations au niveau international ont été très peu nombreux depuis la création des Nations-Unies. Il a été cité quelques exemples de dispositifs d'autonomie élaborés entre une puissance administrante et une ancienne colonie, qui ont été jugés satisfaisants par l'ONU en tant qu'application du droit à l'autodétermination (Groenland, Porto-Rico); on pourrait en citer d'autres (tels que les Antilles néerlandaises, Nieuwe). Toutefois, aucun de ces exemples n'a bénéficié d'une garantie d'autonomie territoriale de la part des Nations-Unies. Dans le cas du Tyrol du Sud, l'ONU a joué un certain rôle, à tout le moins dans la mesure où elle a fourni une tribune pour attirer l'attention des hommes politiques et encourager à la résolution du conflit, mais là encore, il serait difficile d'affirmer que les Nations-Unies ont offert une garantie visant à préserver le dispositif d'autonomie qui avait été obtenu.

Dans ce qui est probablement le seul cas où les Nations-Unies ont provisoirement maintenu une présence militaire dans des zones susceptibles d'être considérées comme des territoires sous autonomie temporaire – à savoir les zones protégées par l'ONU en Croatie –, les Nations-Unies n'ont pas réussi à mener à bien leur double mission de démilitarisation et de protection.

Les fonctions démocratiques de la subdivision territoriale

La subdivision territoriale peut être réalisée de façon à permettre à une minorité fortement regroupée d'exercer une influence plus grande sur les décisions politiques, culturelles et économiques affectant la vie de ses membres. Il ne faudrait toutefois pas que les communautés ethniques en retirent le sentiment que l'administration locale est exclusivement entre leurs mains.

La subdivision ne devrait servir qu'à rapprocher de ces communautés les institutions et les services de l'État, et à leur permettre d'exercer une influence plus grande en ce domaine. La décentralisation du pouvoir et l'accroissement de l'autorité au niveau d'unités territoriales plus petites peuvent déboucher sur une composition ethnique plus homogène. Il arrivera cependant très rarement que ces unités plus petites deviennent entièrement "pures", au sens ethnique. La majorité locale devra partager le pouvoir avec les membres d'autres groupes vivant au sein de la même unité territoriale. Des groupes représentant des minorités à l'échelle de l'ensemble de la nation peuvent être majoritaires au niveau de la région, mais il leur faudra être pluralistes au niveau régional comme doit l'être la majorité au niveau du pays entier, si l'on veut que les droits des minorités soient respectés.

En partageant le pouvoir, il se peut que la majorité locale soit sensibilisée aux intérêts des autres groupes habitant la même unité territoriale. Il y aura également à ce niveau une mosaïque ethnique, culturelle voire linguistique, qui devra être respectée.

Dans chaque unité territoriale, la décentralisation doit être associée à un type d'administration authentiquement pluraliste et démocratique, où droits de l'homme et droits des minorités seront respectés au même titre qu'ils le sont au niveau national. S'il fallait des garanties, celles offertes par les perspectives de la décentralisation sont bien meilleures, qui pourraient également contribuer à alléger la tâche de gouvernements centraux écrasés sous le poids de leurs charges sans effrayer les groupes en position minoritaire au sein des unités plus petites.

Les fruits de la décentralisation peuvent être multiples : réduction des tâches dévolues au gouvernement, diffusion du pluralisme dans tout le pays grâce à la multiplication des centres de décision, attribution plus large de fonctions de prestige dans le domaine politique et administratif, organisation plus aisée d'une éducation dispensée dans la langue maternelle – pour n'en citer que quelques-uns.

Au sortir des régimes autoritaires qu'ils avaient connus, l'Allemagne et le sud de l'Europe (Espagne, Italie) ont entamé un processus de démocratisation qui s'est accompagnée d'un processus pacifique de décentralisation, leur permettant de se libérer de l'administration extrêmement centralisée mise en place par Franco, Mussolini et Hitler. Jusqu'à présent, la transition similaire effectuée en ex-Yougoslavie et dans certaines régions de l'ex-URSS, et qui, de fait, a également abouti à une décentralisation, s'est révélée bien plus violente et problématique.

A la recherche d'autonomies transitoires et négociables

Considérés du point de vue de l'ordre mondial, les dispositifs d'autonomie au sein d'États souverains peuvent avoir une fonction utile en tant que solution intermédiaire préférable aussi bien à la sécession, qui peut faire beaucoup de mal, qu'à l'intégration totale et à la subordination aux autorités centrales, lesquelles peuvent apparaître comme intolérables pour certains groupes.

Les dispositifs d'autonomie doivent être expérimentés sous l'angle de leur compatibilité avec les principes de la Charte des Nations-Unies et avec les exigences des normes internationales en matière de droits de l'homme.

Le regain de mobilisation ethnique et l'énorme charge émotionnelle attachée à l'idée de séparation des groupes ont conduit à la purification ethnique et fait connaître aux personnes ayant contracté un mariage mixte un sort tragique. Lorsque le conflit fait rage, il n'est souvent

pas tenu compte de ses conséquences négatives en terme de déni d'égalité dans le domaine des libertés publiques, de la liberté de circulation et de la liberté de résidence sont souvent négligées.

Les êtres humains mobilisés par des zéloteurs de l'ethnie, qui les poussent à l'affrontement en agitant l'idée de l'autodétermination, entrevoient rarement toutes les conséquences de leurs actes, conséquences qui sont bien souvent difficiles à prévoir à la lumière des changements rapides et déroutants qui se produisent. Le fait de faire sécession dans le but de créer de nouvelles entités ou de redessiner le tracé des frontières est aussi, probablement, porteur de conséquences néfastes pour les membres du groupe concerné.

D'autre part, le déni de l'identité ethnique aboutit dans de nombreux cas à une escalade du conflit, une politique dure et répressive qui génère ses propres adversaires, lesquels peuvent en arriver à recourir à l'action terroriste. Il peut donc apparaître souhaitable d'opter pour une forme transitoire et douce d'autonomie, susceptible par la suite soit de glisser vers une plus grande intégration, si la confiance s'est progressivement installée, soit de se transformer, sur la base d'un consensus, en une autonomie plus large s'il est démontré que cela n'affectera ni les préoccupations légitimes de sécurité de l'État souverain en question, ni la situation des habitants qui, sur le territoire concerné, appartiennent à des communautés ethniques différentes.

Le problème principal est celui du manque de garanties internationales. Dans le cadre d'un compromis d'autonomie toujours difficile à atteindre, les deux parties peuvent souhaiter bénéficier de telles garanties. Il peut se faire que le gouvernement souhaite une garantie contre toute séparation violente résultant de l'autonomie, et le groupe local concerné une garantie contre toute annulation éventuelle de l'autonomie par le gouvernement central. Toutefois, comme nous l'avons vu, les Nations-Unies n'ont pas jusqu'à présent été capables de développer des garanties crédibles, susceptibles d'aider les deux parties à trouver une solution constructive.

c. Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? Travaux du Conseil de l'Europe
par M. Ferdinando ALBANESE

Directeur de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux du Conseil de l'Europe, Strasbourg

1. La question qui fait l'objet de mon exposé - "Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ?" - peut être interprétée de deux façons différentes; il peut s'agir:

- a. d'examiner quelles sont les garanties internationales de l'autonomie territoriale en général;
- b. de voir si des textes internationaux traitent du problème de l'autonomie territoriale en liaison avec celui de la protection des minorités nationales.

2. En ce qui concerne la première interprétation possible - que je ne crois pas être l'essentiel du problème qui m'a été confié - je me limiterai à rappeler que la Charte Européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature le 15 octobre 1985 et liant actuellement 21 Etats membres (quatre Etats l'ayant signée et non encore ratifiée), constitue une véritable garantie internationale du principe de l'autonomie locale.

3. Cette garantie est renforcée du fait que le Comité des Ministres et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) se sont mis d'accord sur un système de suivi de l'application de la Charte, qui permet de vérifier l'application effective de ses principes dans les Etats membres.

4. Par ailleurs, le CPLRE élabore actuellement un projet de convention - la Charte Européenne de l'autonomie régionale - qui, elle, s'occupera du phénomène du régionalisme en Europe.

5. En ce qui concerne la deuxième interprétation possible du sujet qui m'a été confié - autonomie territoriale et minorités - il faut immédiatement indiquer que ni la Charte Européenne de l'autonomie locale ni le projet de Charte Européenne de l'autonomie régionale ne contiennent de référence aux minorités. Comme nous le verrons plus loin, certains principes de la Charte de l'autonomie locale peuvent s'appliquer au problème des minorités, mais celles-ci ne sont pas spécifiquement visées par la Charte.

6. Nous devons nous tourner par conséquent vers les deux instruments élaborés par le Conseil de l'Europe sur les minorités - la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires - pour voir si et dans quelle mesure le problème de l'autonomie territoriale est traité par rapport aux minorités.

7. La Convention-cadre ne traite du problème de l'autonomie territoriale dans aucun de ses articles. La Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires contient deux références directes ou indirectes à l'autonomie territoriale à son article 7, 1 (b) et à son article 10.

8. L'article 7, 1 (b) - inclus dans la Partie II de la Charte et s'appliquant donc à toutes les langues régionales ou minoritaires existant sur le territoire d'un Etat - se réfère à la tentation bien connue de certains Etats de modifier les limites des collectivités territoriales dans lesquelles les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire vivent en grand nombre, afin de modifier l'équilibre des populations en faveur des locuteurs de la langue nationale.

9. L'article 7, 1 (b) impose le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire. Bien qu'elle ne se réfère pas aux divisions administratives, la Convention-cadre, à son article 16, renforce ce principe en prévoyant le devoir des Parties de s'abstenir de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention. Si, par ailleurs, l'on considère que la Charte Européenne de l'autonomie locale prévoit, à son article 5, que, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, l'on peut conclure que la protection des limites territoriales des collectivités locales où des minorités vivent en nombre important est bien assurée par les instruments internationaux existants. Un article semblable à l'Article 5 est prévu dans le projet de Charte Européenne de l'autonomie régionale.

10. Par ailleurs, le même principe est contenu à l'article 13 de la "proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités", préparé par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit²⁶⁹.

²⁶⁹ Le texte de la "proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités", ainsi que de son rapport explicatif, a été publié par la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le volume intitulé "La protection des minorités" de la Collection

11. L'article 10 de la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires traite de l'utilisation de ces langues dans l'administration nationale, les services publics et les autorités locales et régionales. Le paragraphe 2 de cet article régit l'utilisation des langues en question devant les autorités locales ou régionales des circonscriptions dans lesquelles réside un nombre de locuteurs des langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures proposées, en prévoyant notamment:

- a. l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale;
- b. la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues;
- c. la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires;
- d. la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires;
- e. l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclusion, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
- f. l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclusion, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
- g. l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires.

12. L'article 10 est donc très spécifique, mais ni lui ni la Charte en général ne traitent du problème du droit des locuteurs des langues régionales ou minoritaires de bénéficier de la constitution de collectivités locales ou régionales correspondant à l'aire géographique de leur implantation.

13. En réalité, seuls le texte préparé par la Commission de Venise et la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée Parlementaire relative à un protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales, traitent de cette question.

L'article 11 de la proposition de protocole additionnel faite par l'Assemblée énonce en effet: "dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conforme à la

législation nationale de l'Etat". Le principe est clair mais aucune suite concrète n'a été donnée à la recommandation de l'Assemblée.

14. La proposition de la Commission de Venise cherche à réaliser un compromis entre les demandes des minorités et l'exigence d'intégrité territoriale de l'Etat. Sans traiter de la structure même de l'Etat - qui peut donc être aussi bien unitaire que décentralisée ou fédérale -, elle prévoit que "les Etats favorisent la participation effective des minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires les concernant" (article 14, 1).

15. En outre, tout en ne se prononçant pas sur les compétences des diverses collectivités infra-étatiques, le projet prévoit que "dans la mesure du possible, les Etats tiennent compte des minorités dans le découpage du territoire national en subdivisions politiques et administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales" (article 14, 2).

16. Comme le précise le rapport explicatif de la proposition de la Commission de Venise, l'article 14 ne concerne pas exclusivement les minorités concentrées, mais peut s'appliquer aussi aux minorités dispersées. Le mot de "région" doit d'ailleurs être compris dans son sens géographique, et non dans un sens politique, judiciaire ou administratif. En d'autres termes, l'autonomie territoriale des régions où une minorité concentrée est en majorité n'est qu'une solution parmi d'autres pour assurer la participation des minorités à la vie publique.

17. Les mêmes principes apparaissent dans l'"Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme annexe à la recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire"²⁷⁰, élaboré à la demande de l'Assemblée parlementaire. L'interprétation dudit article s'inspire notamment de la Charte Européenne de l'autonomie locale et de la proposition de Convention de la Commission de Venise. Il doit être compris comme n'imposant pas une solution rigide, mais laissant aux Etats une grande marge de manoeuvre pour déterminer comment garantir au mieux la protection des minorités concentrées majoritaires sur un territoire déterminé.

18. Afin d'illustrer les diverses formes de participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, la Commission de Venise a d'ailleurs adopté, à sa 26e réunion (mars 1996), un questionnaire sur ce thème. Le rapport de synthèse qui sera établi sur la base des réponses à ce questionnaire devrait permettre de souligner la variété des mesures prises par les Etats afin de garantir une telle participation.

19. Des travaux antérieurs de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit ont déjà mis en lumière la question de l'autonomie territoriale en rapport avec la protection des minorités.

20. Il en va ainsi avant tout des études sur la protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux (Autriche, Belgique, Canada, Allemagne, Espagne et Suisse), qui ont tout

²⁷⁰ *Le texte de cette disposition figure supra point 13. L'avis de la Commission de Venise porte la référence CDL-INF (96) 4.*

particulièrement relevé l'importance des garanties accordées aux minorités concentrées par une structure fédérale ou une grande autonomie des régions²⁷¹.

21. Dans le cadre d'une étude plus générale sur la protection des minorités au niveau national, la Commission de Venise a relevé qu'une structure fédérale ou régionale, qui attribue à une minorité une assise territoriale propre, est assurément un moyen d'assurer une participation effective des minorités à la vie politique. Là encore, l'accent a cependant été mis sur la variété des solutions retenues par les droits nationaux pour garantir aux minorités une telle participation²⁷².

22. La conclusion qu'il convient de tirer de cet examen préliminaire est donc que, à l'exception de la Recommandation 1201 de l'Assemblée et du texte proposé par la Commission de Venise, aucune des deux conventions internationales élaborées au sein du Conseil de l'Europe en matière de protection des minorités ne traite directement du problème de l'octroi de l'autonomie territoriale aux minorités, linguistiques ou autres.

23. Toutefois, si l'on examine plus attentivement la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires dans son ensemble et certaines dispositions [Article 10 (2), 11 (3) et 14 (2)] de la Convention-cadre, on s'aperçoit que l'autonomie territoriale est sous-jacente aux mesures de protection proposées.

24. En effet, la Charte en général et les articles susmentionnés de la Convention-cadre, utilisent un principe territorial pour l'octroi de la protection: les mesures de promotion et de protection sont prévues pour application dans le territoire dans lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées.

25. Cette référence continue au territoire dans lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées constitue certes une limite géographique à l'application de la Charte mais, en même temps, fait du territoire en question l'espace géographique et le cadre juridico-administratif dans lequel la protection doit être mise en oeuvre. Dès lors, il est légitime de conclure que l'instrument "autonomie locale ou régionale" constitue un des instruments privilégiés pour garantir une protection efficace des minorités.

26. Dès 1992, la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe - dont le Congrès actuel constitue le successeur - s'était aperçue de l'importance de l'autonomie territoriale pour régler le problème des minorités nationales. Dans sa Résolution 232(1992), la CPLRE affirme clairement que le principe de subsidiarité peut, dans le respect de l'intégralité territoriale d'un Etat, être utilisé pour constituer le cadre d'une protection efficace des minorités.

²⁷¹ Ces études ont été publiées dans le volume précité sur "La protection des minorités" sous le titre "La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux", pp. 326-445.

²⁷² L'étude générale sur la protection des minorités a été publiée dans le même volume de la collection "Science et technique de la démocratie" sur la protection des minorités, sous le titre "La protection des minorités au niveau national: une variété de modèles juridiques", pp. 42-323. Sur la participation des minorités à la vie politique, voir spécialement le rapport de synthèse, point IV.D, pp. 70-75.

27. Le CPLRE avait décidé d'organiser en 1993 une Conférence sur "Fédéralisme, nationalisme, autonomie locale et minorités" afin d'examiner les expériences européennes d'autonomies locales et régionales liées à des minorités, en vue d'élaborer une recommandation à ce sujet. Pour différentes raisons, il ne nous a pas été possible d'organiser une telle conférence jusqu'à aujourd'hui et je suis heureux que la Commission de Venise se soit intéressée au problème en organisant le présent Séminaire.

28. Je peux cependant vous informer que grâce à la collaboration de la Région Frioul-Vénétie-Julienne, le CPLRE organisera du 24 au 26 octobre 1996 à Cividale del Friuli la conférence en question afin de dégager, sur la base des expériences déjà réalisées en Europe en matière d'autonomie au niveau local, départemental et régional liée aux minorités, des principes généraux pouvant guider l'action des Etats en cette matière.

29. Avant de conclure, je voudrais vous rappeler un autre aspect de l'autonomie territoriale qui est de plus en plus utilisé au sein du Conseil de l'Europe pour contribuer à protéger les minorités, à savoir la coopération transfrontalière.

30. Dans la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement, adoptée à Vienne le 18 octobre 1993, trois principes ont été énoncés en ce qui concerne la coopération transfrontalière:

- a. les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont reconnu l'importance de la coopération transfrontalière pour la construction d'une Europe unie en disant: "La création d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre les Etats. Elle se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales, respectueuse de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat. Nous engageons l'Organisation à poursuivre son travail en ce domaine et à l'étendre à la coopération entre régions non contigües";
- b. les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont affirmé l'utilité potentielle de la coopération transfrontalière pour le règlement pacifique des questions de minorités nationales qui, justement, se trouvent dans les zones frontalières;
- c. les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont considéré que la coopération transfrontalière, dans la mesure où elle renforce la confiance entre les peuples, peut contribuer à la lutte contre le racisme et l'intolérance.

31. Dans cet esprit, l'action du Conseil de l'Europe poursuit actuellement quatre objectifs:

- a. encourager la signature et la ratification de la convention-cadre sur la coopération transfrontalière et de son Protocole additionnel;
- b. éliminer les obstacles à un fonctionnement effectif de la coopération transfrontalière;
- c. aider les pays de l'Europe centrale et orientale à préparer des lois internes fixant les principes que leurs autorités territoriales doivent respecter lors de la conclusion d'accords de coopération transfrontalière;
- d. promouvoir des accords de coopération transfrontalière ainsi que des projets concrets dans les pays de l'Europe centrale et orientale:

- i) en agissant en tant qu'"intermédiaire", c'est-à-dire comme force qui met en contact des collectivités qui, en puissance, peuvent conclure un accord de coopération transfrontalière;
- ii) en assistant ces collectivités dans la rédaction de l'accord de coopération transfrontalière;
- iii) en aidant les parties à l'accord dans le fonctionnement de leur coopération, par exemple, par la préparation d'études, l'élaboration de projets concrets, la recherche de financements.

32. En conclusion, il me semble que l'autonomie territoriale, soit par la création d'autorités territoriales ayant des compétences appropriées, soit par la coopération transfrontalière, est devenue un des pôles d'action les plus importants, non seulement pour promouvoir la démocratie locale au sein du Conseil de l'Europe, mais aussi pour contribuer à une protection satisfaisante des minorités en Europe.

33. Toutefois, les textes internationaux existants ne permettent pas d'utiliser l'instrument "autonomie territoriale" dans toutes ses potentialités en matière de protection des minorités. Il faudrait par conséquent élaborer un nouvel instrument international - une recommandation du Comité des Ministres en l'occurrence - qui attirerait l'attention des gouvernements sur les possibilités offertes par l'autonomie territoriale dans ce domaine.

34. Au préalable, il conviendrait de dissiper des malentendus qui subsistent encore non seulement dans les pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi dans certains pays occidentaux, au sujet du concept d'autonomie. Autonomie ne signifie pas indépendance, elle consiste en réalité - ainsi qu'il est indiqué à l'Article 3 de la Charte Européenne de l'autonomie locale - dans "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".

35. Il faudrait également expliquer qu'il n'est pas indispensable que l'autonomie soit identique pour toutes les autorités territoriales à l'intérieur d'un Etat. L'expérience européenne montre en effet qu'en fonction de conditions particulières, certaines collectivités locales ou régionales peuvent avoir des pouvoirs et des compétences plus vastes que les autres. La présence d'une minorité linguistique ou autre est une de ces circonstances, mais elle n'est pas la seule, puisque des traditions historiques ou culturelles, des situations géographiques ou économiques peuvent aussi justifier l'attribution de compétences et pouvoirs spéciaux.

36. Je suis convaincu que le présent Séminaire a contribué grandement à la clarification des concepts et à la détermination des objectifs.

Rapport final

Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités

Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités par M. Giorgio
MALINVERNI

Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités rapport final par M. Giorgio
MALINVERNI

Vice-président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Professeur,
Genève

Depuis que, après une longue parenthèse, commencée dès la fin de la IIe guerre mondiale, le problème de la protection des minorités est redevenu l'un des enjeux majeurs des relations internationales contemporaines, les solutions dites territoriales ont été préconisées dans plusieurs documents internationaux qui ont vu le jour à partir du début des années nonante. Cela n'a rien d'étonnant: le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes constitue en effet la réalisation la plus complète des revendications des minorités concentrées.

Ainsi, dans la Déclaration de Copenhague de la CSCE sur la dimension humaine, de 1990, on peut lire que les Etats participants "prennent note des efforts entrepris pour créer et favoriser les conditions permettant de promouvoir l'identité ... 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'Etat concerné" (par. 35 al. 2).

La prise en compte des intérêts des minorités dans le découpage des subdivisions politiques et administratives des Etats, et le souci de leur assurer une représentation parlementaire équitable, se retrouvent également dans certains textes élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Ainsi, le projet de Convention pour la protection des minorités, préparé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, prévoyait-il, en son art. 14 par. 1er, l'obligation des Etats de favoriser la participation effective des minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions se rapportant aux régions dans lesquelles elles vivent et aux affaires les concernant.

Pour sa part, l'art. 14 par. 2 disposait que, dans la mesure du possible, les Etats devraient tenir compte des minorités dans le découpage du territoire national en subdivisions politiques et administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales.

Mais c'est certainement le projet de Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, préparé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁷³, qui a avancé, dans ce domaine, la proposition la plus audacieuse. Son art. 11 dispose en effet que, "dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de

²⁷³ *Recommandation 1201 (1993).*

disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale et conformes à la législation nationale de l'Etat".

Il convient cependant de relever que les documents qui viennent d'être mentionnés sont soit des déclarations dépourvues de force juridique contraignante, soit des textes qui sont demeurés, pour l'heure, à l'état de simples projets. Ils se situent dans ce qu'il est convenu d'appeler le droit désirable.

Si l'on se tourne maintenant vers des textes de droit positif, soit des textes déjà en vigueur ou en voie de l'être, on s'aperçoit que les solutions territoriales n'y occupent pour l'instant aucune place.

Au niveau universel, l'art. 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'y fait aucune référence. Au contraire, dans l'Observation générale qu'il a consacrée à cette disposition, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a insisté sur le fait que la jouissance des droits consacrés à l'art. 27 ne porte aucunement préjudice aux principes de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des Etats²⁷⁴.

Les solutions territoriales sont également passées sous silence dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1992.

Sur le plan régional européen, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, qui s'inspire pourtant, sur de nombreux points, du projet de la Commission de Venise et de celui de l'Assemblée parlementaire, s'en démarque très nettement sur le problème de l'autonomie territoriale. Non seulement la Convention-cadre omet-elle délibérément d'y faire une référence quelconque, mais elle prend le soin d'insister sur le fait que l'exercice des droits des minorités doit se faire dans le respect des principes de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats (art. 21).

Son art. 15 se limite à garantir le droit de participation effective des personnes appartenant à une minorité aux affaires publiques les concernant. Quant à l'art. 16, il vise à protéger les minorités contre les mesures qui modifient les proportions de la population dans les régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales. Une préoccupation analogue se trouve à l'art. 7 par. 1er lettre b) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Toute référence expresse à des collectivités locales fait toutefois défaut dans chacun de ces deux textes. Pour la Convention-cadre, en particulier, la participation aux affaires publiques semble avant tout être une question d'autonomie personnelle et non d'autonomie locale.

On doit en tirer la conclusion - que nul ne saurait contester - qu'en l'état actuel du droit international, les Etats ne sont aucunement tenus d'instituer des formes de décentralisation politique ou administrative en faveur des minorités. Le droit international ne saurait obliger les Etats à adopter une structure étatique particulière. C'est en vain que l'on rechercherait les éléments pouvant révéler l'existence d'une pratique commune des Etats en matière d'autonomie territoriale, qui pourrait être une simple ébauche d'une règle coutumière.

²⁷⁴ *Observation générale N° 23 (50) du 6 avril 1994, Doc. CCPR/C/21 Rev. 1/Add. 5, par. 3.2.*

Les Etats ont d'ailleurs eu une attitude très réservée à l'endroit de l'art. 11 du projet de Protocole de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ainsi, le traité entre la Slovaquie et la Hongrie sur les relations de bon voisinage et de coopération amicale, du 19 mars 1995, se réfère à ce Protocole. Mais le Gouvernement slovaque a assorti la ratification de ce traité d'une déclaration interprétative aux termes de laquelle il affirme ne pas reconnaître le principe de droits collectifs pour des minorités, qui admettrait la création de structures autonomes sur une base ethnique.

Seuls des engagements bilatéraux expressément consentis ou des normes de droit interne peuvent donc fonder la prétention des minorités d'être mises au bénéfice de statuts particuliers d'autonomie locale. C'est d'ailleurs ce que vient confirmer la pratique des Etats.

I. La base juridique de l'autonomie territoriale

Celle-ci révèle que les statuts d'autonomie locale reposent soit sur un traité bilatéral soit sur une norme de droit interne, parfois de rang constitutionnel, cette dernière venant souvent préciser un accord international préexistant.

Ainsi, dans le cas des îles Åland, la loi finlandaise de 1922, appelée loi de garantie, est venue compléter et préciser un accord précédemment conclu entre la Suède et la Finlande.

De même, pour le Trentin-Haut-Adige, l'Accord De Gasperi-Gruber de 1946 a été complété et précisé par une loi constitutionnelle italienne de 1948, qui fait de cette région une région à statut spécial. Pour la vallée d'Aoste, en revanche, aucun accord international n'a précédé l'adoption d'une loi semblable à celle qui avait été adoptée pour le Trentin-Haut-Adige. Dans ce cas, ce sont exclusivement des motifs de politique intérieure qui ont été à l'origine du statut particulier conféré à cette région, où vit une minorité francophone.

S'agissant toujours de la base juridique du statut d'autonomie, on constate que, lorsque l'autonomie est conférée à une portion importante du territoire, le statut spécial est normalement prévu dans un texte de valeur constitutionnelle. C'est évidemment le cas pour les entités qui composent un Etat fédéral ou régional, mais souvent aussi pour les régions qui bénéficient d'un régime particulier dans le cadre d'Etats unitaires. C'est ainsi que le statut de la république autonome de Crimée repose sur une loi spéciale du 29 avril 1992, dont l'adoption a requis une révision de l'art. 75 de la Constitution ukrainienne. De même, s'agissant des îles Åland, les amendements à la Constitution finlandaise intervenus en 1994 ont permis de conférer une assise plus solide au statut d'autonomie de ces îles, quand bien même, déjà auparavant, celui-ci ne relevait pas de la législation ordinaire.

Lorsqu'en revanche le statut d'autonomie ne concerne que des portions congrues de territoire - quelques villes ou villages -, la pratique montre que la base juridique de l'autonomie est plus faible. Tel est par exemple le cas de certaines municipalités slovènes, comme celle d'Izola, dont l'autonomie semble reposer sur des lois ordinaires.

Dès lors qu'elle régit la structure même de l'Etat, il serait préférable que la base juridique des régions autonomes figure dans la Constitution. Dans le cas contraire, le statut de ces régions est évidemment beaucoup plus précaire.

II. La délimitation du territoire autonome

Quelle que soit la base juridique du statut d'autonomie (traité bilatéral, constitution, loi ordinaire), celle-ci devra délimiter de manière précise le territoire qui sera mis au bénéfice d'un régime spécial.

Ce point mérite une attention particulière. Les nombreuses tentatives faites sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie, notamment en Bosnie et Herzégovine, qui se sont le plus souvent soldées par des échecs, sont illustratives des difficultés inhérentes au découpage du territoire, voire aux risques que comporte une telle opération.

La décentralisation du pouvoir par la constitution de régions dotées d'une certaine autonomie a normalement pour objectif l'autoadministration de zones ethniquement plus homogènes. Il convient cependant de ne pas se leurrer. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'une région, même petite, sera "pure" au sens ethnique du terme. Le plus souvent, des poches de minorités, véritables minorités dans la minorité, ne pourront pas être évitées. La minorité, devenue majoritaire sur une portion du territoire, devra alors bien cohabiter avec d'autres groupes ethniques.

C'est à ce prix seulement que pourront être évités de douloureux transferts de population, comme il s'en est produit par le passé, ou le recours à des politiques de purification ethnique, encore présentes dans toutes nos mémoires.

Même sur les îles Åland, souvent citées en exemple, la majorité de langue suédoise doit composer avec une minorité de langue finnoise comprenant environ 5 % de la population.

Pour que soient respectés les droits de la minorité comme ceux de la majorité, les groupes majoritaires dans les régions autonomes devront faire preuve d'un sens du pluralisme et du respect de la diversité au moins égal à celui qu'ils sont en droit d'attendre de la majorité au niveau de l'Etat.

La subdivision du territoire étatique en régions autonomes doit donc avoir pour objectif de permettre à une minorité concentrée d'exercer une plus grande influence sur les décisions politiques, économiques et sociales susceptibles d'affecter ses membres. Elle doit servir à rapprocher le pouvoir étatique des citoyens et leur permettre de prendre en main, jusqu'à un certain point, leur propre destin. En aucun cas, toutefois, elle ne devrait leur donner l'impression, ou le sentiment, que l'administration locale est leur affaire exclusive.

L'histoire récente a révélé au grand jour que la délimitation du territoire soulève des problèmes particulièrement délicats en cas de dissolution d'Etats fédéraux. Aussi bien dans le cas de l'Union soviétique que dans celui de la Yougoslavie ou de la Tchécoslovaquie, les frontières des Etats nouvellement créés sont demeurées celles des entités fédérées préexistant à leur dislocation.

L'on ne s'est guère soucié, ni au moment de leur création ni à celui de leur reconnaissance, du problème minoritaire. Dans le cas des Etats issus de l'Union soviétique, le statut de certains territoires situés à l'intérieur des ex-républiques soulève des problèmes difficiles: que l'on songe à l'Ossétie du Sud ou à l'Abkhazie en Géorgie ou au Nagorno-Karabakh en Azerbaïdjan. Au bénéfice, sous l'empire de la Constitution soviétique, d'un statut d'autonomie à l'intérieur des républiques elles-mêmes, ces territoires se sentaient mieux protégés qu'aujourd'hui, du fait de leur insertion dans un ensemble plus grand. Avec la proclamation de l'indépendance des républiques, ces territoires et leurs populations se sont sentis soudainement minoritaires et ont

revendiqué une plus grande indépendance. L'application du principe de l'uti possidetis ne donne donc pas toujours les meilleurs résultats.

Lors du découpage du territoire en régions autonomes, il convient également de veiller à ce qu'un certain équilibre soit maintenu entre les différentes parties qui composent l'Etat. Dans le cas des Etats fédéraux, en particulier, le poids prépondérant d'un Etat fédéré peut compromettre le bon fonctionnement de tout le système. La place qu'ont occupée la Russie au sein de l'Union soviétique et la Serbie en Yougoslavie ne sont probablement pas étrangères à l'échec final de ces deux fédérations. Même le fameux régime suisse, dont on dit avec raison qu'il n'est pas exportable tel quel, clés en mains, ne fonctionnerait pas comme un modèle à imiter si, au lieu d'être subdivisé en 26 cantons, son territoire n'en comprenait que quatre, correspondant à ses régions linguistiques.

La délimitation géographique d'une région autonome ne peut en outre pas se fonder sur des critères exclusivement ethniques. Elle doit par la force des choses prendre également en considération des facteurs historiques et économiques et tenir compte des impératifs liés aux communications aussi bien terrestres que maritimes. Les longues et difficiles négociations qui viennent de se dérouler à propos de la Bosnie et Herzégovine montrent bien qu'il est pratiquement impossible de faire abstraction de ces éléments.

Il faut enfin admettre que l'autonomie territoriale ne constitue pas une panacée. Lorsque, sur un territoire donné, la population est par trop hétérogène, elle est même de peu d'utilité. Un système d'autonomie culturelle peut peut-être dans ces cas aboutir à de meilleurs résultats. C'est ici bien évidemment l'exemple belge qui vient tout naturellement à l'esprit. On sait que l'originalité de ce système est d'avoir mis en place une structure fédérale à deux degrés, comprenant, à côté des régions à base territoriale, des Communautés. Les deux Communautés belges, française et flamande, présentent une caractéristique très particulière: elles ne reposent pas sur une assise exclusivement territoriale. Les lois des deux communautés s'appliquent bien entendu dans leur région linguistique respective, mais, à Bruxelles, les législateurs communautaires francophone et flamand sont tous deux compétents à l'égard de certaines institutions qui sont du ressort des communautés, spécialement dans le domaine de la culture et de l'éducation.

De toute façon, l'octroi d'une forme quelconque d'autonomie territoriale devrait être précédée de la consultation des populations concernées. On connaît la fameuse cascade des référendums jurassiens qui, au fil des diverses consultations, sont venus donner corps, en le délimitant territorialement, au futur canton du Jura. Des consultations populaires ont eu lieu également ailleurs, par exemple aux îles Féroé en 1946.

III. Les formes de l'autonomie territoriale

La pratique contemporaine, telle qu'illustrée par les rapports présentés à ce séminaire, révèle que l'autonomie territoriale peut revêtir les formes les plus variées, qui vont du fédéralisme aux statuts spéciaux pour certains territoires excentriques, notamment des îles ou les territoires d'outre-mer, en passant par le régionalisme.

Il est bien connu que le fédéralisme peut offrir des garanties non négligeables aux minorités, lorsque celles-ci sont concentrées, et à la condition que les frontières des entités fédérées correspondent avec la ligne de partage ethnique. Or, cette hypothèse n'est pas toujours réalisée, même en Suisse où, il faut le rappeler, trois cantons sont bilingues et un est trilingue, sans parler des différences confessionnelles. Mais lorsqu'il y a coïncidence entre les Etats fédérés et les

groupes ethniques, le fédéralisme constitue il est vrai un excellent moyen de protection des minorités, dans la mesure où il assure à chaque Etat fédéré une indépendance réelle, ainsi qu'une certaine influence sur le fonctionnement de l'Etat central. Le fédéralisme concilie deux exigences apparemment contradictoires, à savoir le désir d'union et celui de séparation. Cette conciliation se réalise par l'application de deux principes bien connus: celui d'autonomie et celui de participation. Chaque entité fédérée peut gérer de manière relativement indépendante ses propres affaires et faire entendre sa voix au sein des organes fédéraux. Les minorités peuvent donc en tirer des avantages appréciables.

La régionalisation se caractérise quant à elle comme une technique de décentralisation, à l'intérieur d'un Etat unitaire, qui donne naissance à des entités territoriales, certes subordonnées à l'Etat, mais dotées d'une certaine autonomie dans des domaines limités.

Comme le fédéralisme, la régionalisation n'a pas nécessairement pour but de protéger les minorités. Mais, ici aussi, les minorités ne peuvent que tirer profit de la liberté d'action dont jouissent les collectivités locales, pourvu, ici aussi, que ces minorités soient concentrées dans une région et soient relativement homogènes.

Dans certains pays, toutefois, le régionalisme est motivé par le souci d'assurer une certaine protection aux minorités. Ainsi, en Italie, les art. 5 et 6 de la Constitution établissent un véritable lien entre la régionalisation et la situation juridique des minorités linguistiques. Comme on le sait, celles-ci forment trois régions distinctes, dotées d'un statut spécial et d'une autonomie plus prononcée que les régions ordinaires (Trentin-Haut-Adige, Vallée d'Aoste et Frioul-Vénétie Julienne).

La volonté de répondre aux attentes et aux revendications des minorités est encore plus évidente dans le cas du régionalisme espagnol.

L'art. 2 de la Constitution espagnole, qui reconnaît le droit à l'autonomie des nationalités et des régions, a pour but de satisfaire les aspirations des parties du peuple espagnol qui ont une identité propre, comme les Basques, les Catalans ou les Galiciens.

Le Royaume-Uni tient aussi compte des diverses communautés qui le composent, puisqu'il admet l'existence d'ordres juridiques distincts dans certaines parties du pays, comme le Pays de Galles, l'Ecosse, l'Irlande du Nord ou les îles anglo-normandes.

Des statuts d'autonomie peuvent enfin voir le jour à l'intérieur d'Etats par ailleurs unitaires et centralisés. C'est notamment le cas de certaines îles. Ainsi la Constitution danoise confère-t-elle un statut d'autonomie aux îles Féroé et au Groenland. En France, la Corse est reconnue comme une collectivité territoriale mise au bénéfice de compétences particulières, notamment dans le domaine de la culture, de l'éducation et de la formation. Il en va de même des Départements et Territoires d'outre-mer. Point n'est besoin d'insister ici, enfin, sur le cas, souvent cité en exemple, des îles Åland, qui bénéficient d'un large statut d'autonomie tout en étant partie intégrante de l'Etat finlandais.

Fédéralisme, régionalisation, statut spécial reconnu à certains territoires, notamment des îles. Tels semblent être les modèles d'autonomie territoriale qu'offre aujourd'hui la pratique des Etats. Cela ne signifie pas pour autant que ces modèles soient interchangeable ou que le choix en faveur de l'un d'eux soit indifférent.

L'option fédérale répond en général à des impératifs auxquels est en principe étranger le souci de protéger les minorités. Ce sont bien plutôt des considérations historiques à être le plus souvent déterminantes. En Europe, ni le fédéralisme allemand ni le fédéralisme autrichien n'ont pour objectif la protection de groupes minoritaires. Ce n'est pas non plus une fonction majeure du fédéralisme suisse. Le cas de la Belgique est en revanche différent. Le choix - tout récent - en faveur du fédéralisme y est clairement motivé par le souci de faire coexister des groupes linguistiques et culturels différents.

Le but poursuivi par la régionalisation et par les statuts d'autonomie spéciale est en revanche beaucoup plus clairement la protection des minorités.

La variété des fonctions dévolues à ces modèles se traduit d'ailleurs dans la différence de statut des collectivités territoriales qui les composent par rapport à l'Etat central. A la symétrie fédérale s'oppose l'asymétrie régionale. Un système fédéral est en effet normalement symétrique. Les entités qui composent un Etat fédéral sont en principe placées sur un pied d'égalité et dotées de compétences identiques. Il n'en va pas de même pour les Etats régionaux, qui se caractérisent par leur asymétrie: des compétences particulières y sont conférées à certaines régions seulement.

IV. Les techniques de l'autonomie territoriale

Que l'on opte pour le fédéralisme, la régionalisation ou pour des statuts particuliers, les techniques de l'autonomie territoriale varieront naturellement en fonction des données propres à chaque situation particulière.

Ainsi, en Espagne, la différence entre les trois "nationalités historiques" que sont la Catalogne, le Pays Basque et la Galice d'une part et les autres régions d'autre part réside au niveau du processus d'acquisition de l'autonomie plus qu'à celui du contenu des droits.

Les trois nationalités dites historiques se sont en effet vues attribuer d'emblée, dès leur création, le niveau maximum de compétences. Pour les autres régions, en revanche, ce même plafond d'autonomie ne peut être obtenu que progressivement et graduellement. On peut donc parler, dans le cas de l'Espagne, d'un véritable processus de construction des autonomies. Les régions autres que les trois nationalités historiques ne disposent pour l'heure que de manière virtuelle des compétences que celles-ci ont déjà "actualisées".

En Italie également, les modalités de l'autonomie territoriale varient d'une région à l'autre. Dans le cas du Trentin-Haut-Adige, le Constituant italien s'est servi d'une technique originale. Cette région est en effet subdivisée en deux provinces, celle de Trento et celle de Bolzano. Elles ont une autonomie nettement plus prononcée que celle des autres provinces italiennes, qui les rapproche en fait des régions à statut spécial. Ces deux provinces ont donc une organisation et des fonctions qui diffèrent totalement de celles des provinces ordinaires. La division de la région en deux provinces dotées d'une très large autonomie a permis de tenir compte du fait que la majorité de la population de langue allemande vit dans la province de Bolzano et de donner un large degré d'autonomie également aux habitants de la Province de Trento.

Cette technique n'a en revanche pas été retenue dans le cas de la Vallée d'Aoste, où le statut d'autonomie semble d'ailleurs poursuivre un objectif différent, qui consiste davantage à favoriser la coexistence des deux groupes linguistiques plus qu'à sauvegarder leurs particularités traditionnelles, comme c'est le cas dans le Trentin-Haut-Adige.

La solution belge présente quant à elle l'originalité de faire place à deux structures fédérées concurrentes et, en quelque sorte, superposées, les Communautés et les Régions, qui ne coïncident que partiellement sur le plan territorial. Le système belge traduit donc le souci de garantir une double autonomie. La région est censée l'assurer dans le domaine politique, économique et social; la Communauté dans celui de la culture.

Sans entrer dans les détails, on relèvera que des autonomies différenciées existent également dans d'autres pays, par exemple dans la Fédération de Russie, composée de républiques, de territoires, de régions et de districts dotés chacun de niveaux d'autonomie distincts.

La toute récente Constitution de la Bosnie et Herzégovine fournit un modèle particulièrement intéressant et inédit: une fédération y a en effet été conçue à l'intérieur d'une Fédération plus grande. L'annexe 4 aux accords de Dayton prévoit en effet que la République de Bosnie et Herzégovine est composée de deux entités, à savoir la Fédération de Bosnie et Herzégovine d'une part, et la République serbe d'autre part.

Comme on peut le constater, les modalités et les techniques de l'autonomie territoriale peuvent revêtir les formes les plus variées. Les exemples présentés au cours de ce séminaire en constituent une illustration frappante.

V. Le contenu de l'autonomie territoriale

Pour satisfaire aux exigences et aux besoins des minorités, l'autonomie doit avoir un certain contenu, une certaine densité.

Il est inutile de revenir ici sur les systèmes, bien connus, de partage des compétences dans les Etats fédéraux: compétences exclusives de l'Etat central ou des entités fédérées, compétences concurrentes ou parallèles.

Parfois, l'autonomie des régions est strictement limitée au domaine interne, l'Etat se réservant le monopole des compétences en matière de relations internationales. Dans d'autres cas, en revanche, les régions autonomes sont dotées d'une certaine capacité internationale: c'est le cas des cantons suisses; mais également, aux termes des accords de Dayton, des entités qui forment la Bosnie et Herzégovine.

Dans ce domaine très sensible, le récent exemple des négociations entre la Finlande et l'Union européenne est illustratif du souci de prendre en compte le cas particulier de cette région à statut spécial que sont les îles Åland.

Lors de ces négociations, la Finlande demanda que des mesures particulières soient prises pour préserver leur autonomie. Elle proposa que des clauses dérogatoires soient insérées dans les traités communautaires, et l'adoption d'un protocole spécial. Il n'est en effet pas sûr que, sans ces précautions, les îles Åland auraient accepté d'entrer dans l'Union européenne. Ces dérogations concernaient notamment le droit de vote dans les îles, le droit foncier et la législation en matière fiscale.

Finalement, ce sont les habitants eux-mêmes qui se sont prononcés, lors d'un référendum organisé le 20 novembre 1994, sur l'entrée des îles dans l'Union. Le résultat du scrutin fut favorable à l'adhésion. Bien que ne revêtant qu'un caractère consultatif, le référendum fut décisif. En cas de résultat négatif, il est probable que les îles seraient restées à l'écart de l'Union

européenne. Elles se trouveraient alors dans une situation comparable à celle des îles Féroé et du Groenland, qui ne font pas partie de l'Union, alors que le Danemark, dont elles sont une partie intégrante, en est membre depuis 1973. Les relations entre ces îles et l'Union européenne sont régies par des traités bilatéraux spéciaux.

L'une des annexes au traité de Maastricht a d'ailleurs pris en compte la situation particulière du Groenland et des îles Féroé. Elle prévoit en effet que la coopération entre les membres de l'Union dans le domaine de la politique étrangère ne doit pas priver le Danemark du droit d'agir seul, lorsqu'il l'estime nécessaire, afin de protéger les intérêts de ces îles.

Lorsque les régions autonomes sont privées du droit de nouer des contacts directs avec d'autres Etats, la sauvegarde de leurs intérêts peut être assurée selon des techniques fort variées. Ainsi, les îles Féroé peuvent exercer une certaine influence sur la politique extérieure du Danemark et préserver leurs intérêts: le Ministère danois des Affaires étrangères comprend un conseiller spécial pour les affaires concernant ces îles. Celles-ci sont également représentées dans les ambassades danoises à l'étranger par des attachés, et dans les délégations qui participent à des négociations ou à des conférences internationales.

Mais, surtout, comme on l'a vu, des traités conclus par le Danemark peuvent ne pas s'appliquer sur le territoire des îles, si le Parlement régional refuse de les incorporer dans leur législation. Un traité peut donc lier le Danemark sans pour autant affecter les îles.

Dans certains cas, l'autonomie va jusqu'à reconnaître aux habitants de la région autonome une double nationalité, celle de l'Etat et celle de la région en question. C'est le cas en Suisse, mais également dans les îles Åland. La citoyenneté des îles n'est reconnue qu'aux ressortissants finlandais domiciliés sur leur territoire. Par ailleurs, seuls peuvent être domiciliés sur les îles les personnes qui ont cette nationalité régionale.

Il en va de même aux îles Féroé. Les passeports de leurs habitants indiquent qu'ils détiennent, en plus de la citoyenneté danoise, également une nationalité régionale. Les îles ont d'ailleurs leur propre drapeau, ainsi que des billets de banque qui leur sont propres, quand bien même ils sont produits par la banque nationale du Danemark.

Pour que l'autonomie ait une portée réelle, l'Etat doit évidemment concéder à la région autonome une large indépendance en matière fiscale et financière. Sans une telle indépendance, il n'y a pas de véritable autonomie.

Que l'autonomie soit limitée aux domaines traditionnels de la culture, de l'éducation, de l'aménagement du territoire etc., ou qu'elle soit plus étendue, allant jusqu'à inclure certaines compétences dans le domaine international, il faut bien entendu que la législation de la région autonome soit en tous points conforme à celle de l'Etat. Par une résolution qu'il a adoptée le 22 septembre 1994, le Parlement d'Ukraine a dû rappeler à celui de Crimée l'obligation dans laquelle il se trouvait de rendre la Constitution et les lois de cette région autonome conformes à l'ordre juridique ukrainien. Face à l'obstination des autorités de Crimée, le Parlement ukrainien a finalement dû se résoudre à abroger, par une loi du 17 mars 1995, l'ensemble de la législation criméenne, y compris la Constitution.

VI. Les liens entre la région autonome et l'Etat

Pour assurer une véritable protection aux minorités qui y résident, les régions autonomes doivent être dûment représentées au niveau de l'Etat central. Ici aussi, les techniques sont les plus variées.

Les habitants des îles Féroé élisent deux députés au Parlement danois. En Suisse, les cantons, grands ou petits, sont représentés sur un pied d'égalité dans l'une des deux Chambres du Parlement; les minorités linguistiques sont également représentées au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. En Belgique, la crainte des francophones d'être minorisés par les Flamands a été à l'origine de nouvelles règles. Ainsi, le Conseil des Ministres et la Cour d'arbitrage doivent compter un nombre égal de ministres et de juges d'expression française et d'expression néerlandaise. Pour l'adoption de très nombreuses lois, une majorité spéciale est exigée: outre la majorité globale des deux tiers dans les deux Chambres, une majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique est exigée. Un grand nombre de lois peuvent en outre faire l'objet d'une procédure particulière, appelée "sonnette d'alarme". Dans chacune des deux assemblées, les trois quarts des membres d'un groupe linguistique peuvent voter une motion déclarant qu'un projet de loi risque de porter gravement atteinte aux relations entre communautés (art. 54 Cst.). La procédure est alors suspendue. Toutes ces dispositions visent en fait à protéger la minorité francophone.

La même observation peut être faite pour le Canada: avec un quart de la députation au Sénat et trois juges sur neuf à la Cour suprême, le Québec est presque surreprésenté et mis au bénéfice d'une protection spéciale.

VII. Le problème des garanties internationales de l'autonomie territoriale

La deuxième partie de ce séminaire a été consacrée à la difficile problématique des garanties internationales de l'autonomie locale.

Un précédent célèbre existe à cet égard: celui des îles Åland. On se rappelle que le différend entre la Suède et la Finlande à leur sujet avait trouvé une solution devant les organes de la Société des Nations, qui attribuèrent les îles à la Finlande.

Le règlement opéré par la Société des Nations avait été assorti d'une garantie internationale. La section 6 de l'Acte de garantie de 1922 prévoyait en effet que les autorités des îles pouvaient adresser aux organes compétents de la Société des Nations des communications relatives à la mise en oeuvre effective du statut d'autonomie. Ces plaintes devaient être transmises au Conseil, qui, selon les cas, pouvait requérir un avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale.

Ce précédent est cependant demeuré isolé. Jusqu'à présent, les Nations Unies ne se sont en effet pas engagées dans une voie semblable. On ne compte en effet guère d'exemples de statut d'autonomies négociés au niveau international, dans le cadre des Nations Unies. Certes, certains arrangements territoriaux, comme celui du Groenland ou de Porto-Rico, ont-ils été réalisés à l'entière satisfaction de l'Organisation des Nations Unies, qui y a vu la consécration du droit à l'autodétermination. Mais dans aucun de ces cas une garantie internationale de l'autonomie territoriale n'a été prévue.

Les seuls exemples où les Nations Unies se sont engagées dans cette voie sont ceux des zones protégées en Croatie. Mais il s'agit de cas particuliers, l'autonomie de ces zones étant une autonomie temporaire. Les raisons de l'attitude des Nations Unies sont multiples.

D'abord, la Charte des Nations Unies ne mentionne dans aucune de ses dispositions un droit quelconque, pour des portions de territoires étatiques, d'être mises au bénéfice d'un statut spécial d'autonomie. Les choix constitutionnels opérés par les Etats sont du ressort de leur compétence exclusive et ne relèvent pas du domaine d'activité de l'Organisation mondiale. Au regard du droit international contemporain, tous les Etats sont égaux et souverains, quel que soit le régime politique qu'ils se sont donné.

Les Nations Unies ont au contraire jusqu'ici toujours privilégié le principe du respect de l'intégrité territoriale des Etats. Ce principe, constamment répété dans d'innombrables résolutions, a été encore rappelé par la récente Conférence de Vienne sur les droits de l'homme de juin 1993.

Il est évident par ailleurs que les Nations Unies ne sauraient offrir des garanties internationales de l'autonomie territoriale que dans le cadre que la Charte leur confie, à savoir le maintien de la paix. Mais la notion de maintien de la paix au sens du Chapitre VII de la Charte a été interprétée de manière si extensive ces dernières années, à propos d'autres actions des Nations Unies, que l'on est en droit de se demander si elle ne pourrait trouver application dans des cas où le non-respect d'un statut d'autonomie difficilement négocié peut constituer une source de conflit. Il y a peut être là un nouveau champ opératoire de l'activité des Nations Unies.

La problématique des garanties internationales de l'autonomie locale n'a pas non plus - jusqu'à ce jour - été au centre des préoccupations de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Ni la Charte européenne de l'autonomie locale ni le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale ne contiennent de référence aux minorités, même si certains principes de la Charte de l'autonomie locale peuvent s'appliquer aux minorités concentrées.

Conclusion

Pour la protection des minorités, l'autonomie locale ou régionale dans le cadre d'Etats souverains et indépendants, et dans le respect de leur intégrité territoriale, constitue une solution intermédiaire qui permet d'éviter aussi bien l'assimilation forcée des groupes minoritaires que la sécession d'une partie du territoire de l'Etat. Le groupe minoritaire trouvera en effet une assise territoriale propre et des institutions représentatives pouvant mener une action publique à l'intérieur de l'espace autonome. La Charte européenne de l'autonomie locale peut fournir à cet égard des indications utiles.

Si l'autonomie peut rendre d'éminents services, elle ne constitue cependant pas une panacée et ne permet pas, loin s'en faut, de résoudre dans chaque cas les problèmes qui se posent.

Lorsqu'elles sont réunies, certaines conditions sont particulièrement propices à la création d'une région autonome. Dans le cas des îles Åland, par exemple, la Finlande avait déjà une grande expérience de l'autonomie locale, ayant été elle-même pendant plusieurs années un Grand Duché de l'Empire russe, doté d'une très grande autonomie. Par ailleurs, les îles étaient déjà démilitarisées depuis longtemps.

Les expériences faites dans plusieurs pays sont globalement positives: il en va ainsi en Italie ou en Espagne. Ce dernier pays a introduit une très importante décentralisation du pouvoir et le processus s'est réalisé sans conflits majeurs. Les Communautés autonomes font maintenant partie de la réalité institutionnelle du pays.

Les Etats et les groupes minoritaires devraient admettre que, loin d'être définitif, un statut d'autonomie est au contraire toujours négociable. Selon les expériences faites, il pourra être étendu ou rétréci. Si un climat de confiance s'établit entre les entités concernées, les régions autonomes pourront, peut-être, avec le temps, accepter un degré plus élevé d'intégration dans l'Etat. Au contraire, l'autonomie pourra même être augmentée si l'Etat central réalise qu'elle ne met aucunement en péril sa souveraineté et sa sécurité, ou l'existence d'autres groupes minoritaires.

Enfin, il conviendrait de dissiper les malentendus qui subsistent encore au sujet de la notion d'autonomie. Autonomie n'est pas synonyme d'indépendance. Aux termes de l'art. 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'autonomie est "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".

Mais le droit et les institutions ont des limites. Plus que les règles sur le partage des compétences ou la représentation des minorités au sein de l'Etat central, c'est l'acceptation, par l'ensemble de la population, de la réalité plurinationale, plurilinguistique et pluriculturelle d'un pays qui permettra la coexistence pacifique de plusieurs communautés au sein d'un même Etat. Accepter des cultures diverses, et admettre que leur existence constitue une source d'enrichissement réciproque; respecter les différentes langues. Telles sont les conditions de la coexistence de groupes différents sur un même territoire.

La diversité doit être avant tout acceptée par la société civile. Le droit ne peut que venir sanctionner cette acceptation. En d'autres termes, la décentralisation doit se faire dans un esprit de tolérance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, en ayant à l'esprit que la méconnaissance de la réalité minoritaire peut conduire à des situations conflictuelles.

Le besoin de préserver leur identité est aussi fort au sein des minorités que dans les Etats où elles sont incorporées. La notion d'Etat mononational devrait donc laisser sa place à des entités politiques basées sur la tolérance, le pluralisme et la diversité. Les Etats devraient admettre que toutes les cultures font partie du patrimoine commun de l'humanité et contribuent au caractère diversifié des sociétés politiques et que la reconnaissance de certains droits aux minorités permet d'établir avec elles des relations plus harmonieuses, au bénéfice de toutes les parties, et de la paix.

Liste des participants

ALBANIA / ALBANIE

M. Jusuf VRIONI, Juriste, Centre de documentation Helsinki, TIRANA

ANDORRA / PRINCIPAUTE D'ANDORRE

Mme Mireia CANTURRI, Secrétaire d'Etat à l'intérieur, Andorra-la-Vella

ARMENIA / ARMENIE

Mme Karine SOUDJIAN, Diplomate, EREVAN

AUSTRALIA / AUSTRALIE

M. Fernand de VARENNES, Maître de conférences, Faculté de droit, Université Murdoch, PERTH

AUSTRIA / AUTRICHE

M. Joseph MARKO, Professeur, Institut de droit public et de science politique, GRAZ (Rapporteur)

AZERBAIJAN / AZERBAÏDJAN

M. Latif HUSSEINOV, Maître de conférences, Faculté de droit, Université d'Etat de Bakou, BAKOU

BELGIUM / BELGIQUE

M. Jean-Claude SCHOLSEM, Doyen, Faculté de droit, Université de Liège, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, LIÈGE (Rapporteur)

CANADA

M. Gérald-A. BEAUDOIN, Sénateur, Observateur auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Le Sénat du Canada, OTTAWA (Rapporteur)

COLOMBIA / COLOMBIE

M. Manuel José CEPEDA, Ambassadeur, Ambassade de Colombie, BERNE

CROATIA / CROATIE

M. Stanko NICK, Conseiller juridique principal, Ministère des affaires étrangères, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, ZAGREB

M. Sinisa RODIN, Assistant Scientifique, Maître de conférences en droit constitutionnel, Faculté de droit, Université de Zagreb, ZAGREB

M. Petar SARCEVIC, Ambassadeur, Ambassade de Croatie, MURI/BERNE

DENMARK / DANEMARK

M. Arni OLAFSSON, Conseiller pour les questions féringiennes, Ministère des affaires étrangères, LYNGBY

ESTONIA / ESTONIE

M. Ants-Eno LOEHMUS, Membre du Parlement, Président de l'union des minorités nationales, TALLINN

FINLAND / FINLANDE

M. Markku SUKSI, Professeur, Åbo Akademi, ÅBO (Rapporteur)

M. Antti SUVIRANTA, Ancien Président, Cour suprême administrative de Finlande, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, HELSINKI

FRANCE

M. Jean-Marie WOEHLING, Président, Tribunal administratif, STRASBOURG

GEORGIA / GEORGIE

Mlle Tinatin KHIDASHELI, Juriste, TBILISSI

Mlle Nina MIKELADZE, Etudiante en doctorat, Institut d'études politiques, PARIS

GREECE / GRECE

Mme Claire SPIROU, Avocate, KIFISSIA

HOLY SEE / SAINT-SIEGE

M. Vincenzo BUONOMO, Professeur, Université pontificale du Latran, Observateur auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, ROME

HUNGARY / HONGRIE

M. Janos BÀTHORY, Chef du département politique, Office gouvernemental des minorités hongroises à l'étranger, BUDAPEST

IRELAND / IRLANDE

M. Matthew RUSSELL, Ancien Conseiller juridique auprès de l'Attorney General, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, DUBLIN

ITALY / ITALIE

M. Sergio BARTOLE, Professeur, Université de Trieste, Membre suppléant de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, TRIESTE (Rapporteur)

M. Christoph PAN, Professeur, Institut sud-tyrolien des peuples, BOZEN

KYRGYZSTAN / KYRGHYZSTAN

M. Serikul KOSAKOV, Directeur Général, Commission de la science et des nouvelles technologies, Centre juridique scientifique, Observateur auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, BISHKEK

LATVIA / LETTONIE

M. Aivars ENDZINS, Membre du Parlement, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, RIGA

M. Elmars VEBERS, Dr. phil., Centre d'étude ethniques, Institut de philosophie et de sociologie, RIGA

LITHUANIA / LITUANIE

M. Kestutis LAPINSKAS, Juge à la Cour constitutionnelle, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, VILNIUS

MOLDOVA

M. Alexei BARBANEAGRA, Vice-Recteur, Université internationale indépendante de Moldova, CHIȘINAU (Rapporteur)

M. Vladimir SOLONARI, Membre du Parlement, CHIȘINAU

NETHERLANDS / PAYS-BAS

M. Godert W. MAAS GEESTERANUS, Ancien conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, LA HAYE

NEW ZEALAND / NOUVELLE-ZELANDE

M. William Kenneth HASTINGS, Vice-Doyen, Faculté de droit, Université Victoria, WELLINGTON

NORWAY / NORVEGE

M. Asbjørn EIDE, Directeur, Institut norvégien des droits de l'homme, OSLO (Rapporteur)

POLAND / POLOGNE

M. Wladyslaw CZAPLINSKI, Professeur, Institut d'études juridiques de l'Académie polonaise des sciences, VARSOVIE

M. Tomasz PARUS, Etudiant en doctorat, Association européenne des étudiants en droit Elsa Pologne, SZCZECIN

ROMANIA / ROUMANIE

M. Petru GAVRILESCU, Conseiller, Ambassade de Roumanie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, BRUXELLES

Mme Irina ZLATESCU MOROIANU, Maître de conférences, Directrice, Institut roumain des droits de l'homme, BUCAREST

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

M. Nicolăi VITROUK, Juge, Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, MOSCOU
(Rapporteur)

M. Vladimir TOUMANOV, Président, Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, MOSCOU

M. Igor SELKIN, Assistant, Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, MOSCOU

SAN MARINO / REPUBLIQUE DE SAINT-MARIN

M. Giovanni GUALANDI, Vice-Président du Conseil de présidence de l'Institut juridique de Saint-Marin, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, BOLOGNE

SLOVAKIA / SLOVAQUIE

M. Istvan BATTA, Vice-Président, Coexistence, BRATISLAVA

M. Alexander BRÖSTL, Doyen, Faculté de droit, Université de Kosice, KOSICE

SLOVENIA / SLOVENIE

M. Anton BEBLER, Ambassadeur, Mission permanente de Slovénie auprès des Nations-Unies, GENEVE (Rapporteur)

SOUTH AFRICA / REPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

M. Chris du PLESSIS, Juriste, Département du développement constitutionnel, PRETORIA

SPAIN / ESPAGNE

M. Miquel ROCA JUNYENT, Professeur, Convergència Democràtica de Catalunya, BARCELONE (Rapporteur)

M. Luis AGUIAR DE LUQUE, Directeur, Centre d'études constitutionnelles, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, MADRID

SWEDEN / SUEDE

M. Gudmundur ALFREDSSON, Professeur, Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et de droit humanitaire, Université de Lund, LUND

SWITZERLAND / SUISSE

M. Giorgio MALINVERNI, Professeur, Université de Genève, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, GENEVE (Rapporteur)

M. Joseph VOYAUME, Professeur, Le Péquie, SAINT-BRAIS (Rapporteur)

M. Giovanni BIAGGINI, Assistant du directeur, Office fédéral de la justice, BERNE

M. Jean-Marc BOULGARIS, Ambassadeur, Directeur adjoint, Division politique, Département fédéral des affaires étrangères, BERNE

M. Stefan ESTERMANN, Collaborateur scientifique, Etat-Major OSCE, BERNE

M. Ulrich HÄFELIN, Professeur, ZURICH

M. Charles-Edouard HELD, Vice-Directeur, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères, BERNE

M. Heinrich KOLLER, Directeur, Office fédéral de la justice, BERNE

M. Joseph KOMLOSSY, Vice-Président, Union fédéraliste des communautés ethniques européennes, DÜBENDORF

M. Armin RITZ, Ambassadeur, Chef de la Division politique III, Département fédéral des affaires étrangères, BERNE

M. Martin SCHUBARTH, Professeur, Juge fédéral, Tribunal fédéral, LAUSANNE

Mme Cezilia THOMPSON, Lic. sc. pol., CRANS

M. Jean-Daniel VIGNY, Chef de division, Division politique et humanitaire des droits de l'homme, Département fédéral des affaires étrangères, BERNE

Mme Barbara WILSON, Assistante, Université de Lausanne, Institut d'études de droit international, LAUSANNE

M. Valentin ZELLWEGER, Collaborateur scientifique, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères, BERNE

"THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA" / "L'EX-REPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACEDOINE"

M. Ilo TRAJKOVSKI, Professeur, Département de sociologie, Faculté de philosophie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, SKOPJE

TURKEY / TURQUIE

M. Ergun ÖZBUDUN, Professeur, Fondation turque pour la démocratie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, ANKARA

M. Ahmet ICDUYGU, Professeur, Département de science politique et d'administration publique, Bilkent University, ANKARA

UKRAINE

M. Serhiy HOLOVATY, Ministre de la justice, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, KYIV, (Rapporteur)

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

M. Sean MAGEE, Juriste, CLWYD

M. Malcolm N. SHAW, Professeur, Faculté de droit, Université de Leicester, LEICESTER

UNITED STATES OF AMERICA / ETATS-UNIS

M. David WIPPMAN, Professeur, Cornell Law School, ITHACA

YUGOSLAVIA / YOUGOSLAVIE

M. Pavle NIKOLIC, Professeur, BELGRADE

M. Veton SURROI, Editeur "Koha", PRISHTINA

ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE

Mlle Laura DE ROSE, Secrétaire de commission, STRASBOURG (Excusée)

CONSEIL DE L'EUROPE

M. Ferdinando ALBANESE, Directeur, Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux, STRASBOURG (Rapporteur)

UNION EUROPEENNE

M. Juhani VÄÄNÄNEN, Conseiller politique, Union Européenne - Administration de Mostar, MOSTAR

OSCE

M. John PACKER, Conseiller du Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, LA HAYE (Rapporteur)

INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARE

M. Pierre WIDMER, Directeur

M. Bertil COTTIER, Directeur adjoint

Mme Martine DO-SPITTELER, Secrétaire

M. Olivier FROSSARD, Service administratif

M. Sami ALDEEB, Collaborateur scientifique

M. Alberto ARONOVITZ, Collaborateur scientifique

M. Frank C. CHAPMAN, Chef de la Bibliothèque

Mme Maha DEIR, Boursière

Mme Rita LENZ, Collaboratrice scientifique

Mme Jarmila LOOKS, Collaboratrice scientifique

Mme Béatrice METRAUX, Collaboratrice scientifique

M. Lev OKUNKOV, Boursier

M. Ugo PATRONI-GRIFFI, Collaborateur scientifique

Mme Christiane SERKIS BISCHOF, Adjointe au chef de la bibliothèque

M. Josef SKALA, Collaborateur scientifique

M. Martin SYCHOLD, Collaborateur scientifique

M. Miroslav VURMA, Bibliothécaire

Mme Erika de WET, Collaboratrice scientifique

**SECRETARIAT DE LA COMMISSION EUROPEENNE
POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

M. Gianni BUQUICCHIO, Secrétaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

M. Christos GIAKOUMOPOULOS, Administrateur principal

M. Pierre GARRONE, Administrateur

Mlle Brigitte AUBRY, Secrétaire

INTERPRETES

M. Stanislav BELIAEV

M. Nikita KRIVOCHEINE

Mme Christine MARCHAND-LONG

M. Starr PIROT

M. Derrick WORSDALE

Le thème des minorités mobilise aujourd'hui les spécialistes du droit constitutionnel et du droit international en Europe. Les conflits, parfois sanglants, survenus récemment, attestent de l'importance de la question et de la nécessité d'accorder aux minorités des droits appropriés.

Le présent ouvrage vise à démontrer que les autonomies locales, loin de mettre en danger l'intégrité territoriale de l'Etat, la renforcent par une réduction des tensions. Il reproduit d'abord des rapports nationaux relatifs aux statuts d'autonomie bénéficiant aux minorités, aussi bien dans certains pays occidentaux (Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Suisse) qu'en Europe centrale et orientale (Bosnie et Herzégovine, Hongrie, Moldova, Russie, Slovaquie, Ukraine). Il étudie ensuite les travaux des organisations internationales (Conseil de l'Europe, ONU, OSCE) en vue d'une protection internationale des minorités, en particulier au moyen d'un régime d'autonomie.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) est un organisme consultatif en matière de droit constitutionnel, créé au sein du Conseil de l'Europe. Elle est composée d'experts indépendants d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'Etats non membres. Près de cinquante Etats participent aux travaux de la Commission.

La Commission a lancé le programme UniDem (Université pour la démocratie) de séminaires et de conférences, dans le but de consolider la conscience démocratique des générations futures de juristes et de politologues.