

La reconnaissance du droit de participation des minorités : un outil pour assurer une véritable place des minorités linguistiques dans l'ordre mondial

Ingride Roy, Université de Sherbrooke, Canada

La Société internationale se compose d'individus de diverses origines qui se distinguent notamment par leur langue, leur culture, leurs mœurs, leur religion et leur mode de vie et qui s'identifient ou qui appartiennent à des groupes ou communautés qui partagent, en tout ou en partie, ces mêmes origines. Plusieurs de ces groupes vivent en situation minoritaire au sein de leur État en raison de leurs caractéristiques qui diffèrent du reste de la population, mais aussi en raison de la position non dominante qu'ils occupent notamment du point de vue politique, social ou économique. Il n'est cependant pas toujours aisé de cerner le contexte dans lequel vit chacun de ces groupes et d'identifier leurs besoins.

Un fait demeure: l'existence de ces « groupes en situation minoritaire » ou « minorités » sur le territoire de la majorité des États constitue une réalité qui entraîne des problèmes auxquels la Communauté internationale et certaines communautés régionales ont tenté d'apporter des réponses. Ces réponses ont d'abord mis l'accent sur la « protection » des minorités et de leurs membres. Toutefois, la pratique de plusieurs États et certains instruments internationaux adoptés depuis le début des années 90¹ confirment le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de « protection » des minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses vers la

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

reconnaissance d'un véritable droit collectif de « participation » à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État. Cette participation permettrait aux membres des minorités de faire valoir les intérêts et valeurs de leur groupe pour exercer le plus d'influence possible sur les décisions nationales, régionales et/ou locales afin qu'elles tiennent compte des besoins du groupe. Ce nouveau droit viserait également à intégrer la diversité au sein de l'État et à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise, jusqu'à ce jour, pas la seule majorité en accordant à de nouveaux acteurs des pouvoirs consultatifs ou décisionnels à différents niveaux : locaux, régionaux et nationaux. (1).

En ce qui concerne plus particulièrement les minorités linguistiques, certains États ont d'ores et déjà adopté des mesures visant à assurer non seulement cette protection, mais également à assurer cette participation des minorités à l'échelon national. Certaines de ces mesures pourraient, selon le degré de participation qui aura été attribué à ces nouveaux acteurs et selon la part d'influence que les nouveaux pouvoirs leur permettront d'exercer, avoir des répercussions sur les relations internationales des États. Elles pourraient, du même coup, donner la possibilité aux minorités, et notamment aux minorités linguistiques, d'exercer une influence directe ou indirecte sur le plan international et de jouer un plus grand rôle dans l'ordre mondial (II).

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

Les minorités, mais surtout leurs membres, ont bénéficié d'une reconnaissance et de la protection de certains de leurs droits dès l'adoption du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*² en 1966. Toutefois, ces droits tenaient dans le seul article 27 du *Pacte* et n'étaient pas encore très élaborés. La question de la protection des minorités a refait surface à la fin des années 80 lors de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du Bloc Soviétique. De nombreux instruments internationaux ont alors été élaborés dans le

²Article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume 1 (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New-York et Genève, 1994, 976 pages, pp. 20 à 40.

cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU)³, du Conseil de l'Europe⁴, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (devenue ensuite l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE))⁵ et de la Communauté européenne /Union européenne⁶ pour définir le cadre minimal de la protection des minorités. Parallèlement à l'adoption de ces instruments, la Communauté internationale a exprimé le désir de développer un droit plus spécifique pour un type de minorité, c'est-à-dire les populations autochtones, et des instruments internationaux ont alors été élaborés en ce sens dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (ci-après OIT)⁷ et dans le cadre de l'ONU⁸. Deux Groupes de travail (l'un sur les minorités et l'autre sur les populations autochtones) ont également été créés au sein des Nations Unies pour examiner

³ Déclaration des Nations Unies relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992, précitée, note 1.

⁴ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, précitée, note 1 ; Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 8 février 1991, in RUDH, 1991, vol. 3, no.5, pp.189-192, Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1^{er} février 1993, in RUDH, 1993, vol.5, no.5-6, pp.189-191; Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note1, pp.370-385.; Recommandation 1203 relative aux tsiganes en Europe, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2 février 1993, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note 1, pp. 439-443..

⁵ Document de clôture de la Réunion de Copenhague de 1990, précitée, note 1; Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990 in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note 1, pp. 403-404.; Rapport de la Réunion d'expert de la CSCE sur les minorités nationales de Genève de 1991, in <http://www.osce.org/docs/french/expertoherf.htm>.; Texte d'Helsinki de 1992, in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note 1, pp. 404-411; Recommandation de la Haye concernant les droits des minorités nationales en matière d'éducation de 1996; Recommandation d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales de 1998 et; Recommandation de LUND concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique de 1999. Le texte de ces trois recommandations se retrouve sur le site :

<http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations>.

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

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

⁸ Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones, Nations Unies, doc. A/RES/61/295, 13 septembre 2007.

les moyens de promouvoir et de protéger les droits des minorités énoncés dans les instruments élaborés par cette organisation universelle.

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

En fait, les instruments internationaux relatifs aux minorités confèrent deux obligations générales aux États : 1) l'obligation de protéger l'existence et l'identité des minorités⁹ et ; 2) l'obligation de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité et à assurer son développement¹⁰. Ils proposent également des mesures plus spécifiques que les États devraient adopter pour mettre en œuvre ces obligations. Ces mesures varient d'un texte à l'autre, mais nous pouvons les regrouper en deux catégories selon le type de droits qu'elles visent à accorder aux minorités: les droits de « protection » et les droits de « participation ».

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

¹⁰ *Ibid.*

a) *Les droits de « protection »*

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

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

Nous pouvons ranger ces mesures dans la première catégorie qui vise à assurer des droits de « protection ». Ces droits servent principalement à protéger les minorités et leurs membres contre l'assimilation et à protéger l'identité des minorités en permettant à ces dernières d'exprimer leurs particularités ou leurs coutumes¹¹, mais ils peuvent également faciliter une meilleure intégration des minorités¹², corriger des injustices passées¹³ ou compenser des inégalités sociales ou économiques¹⁴. Ces droits de protection peuvent être des droits purement individuels. Ils peuvent être également des droits individuels « à dimension collective » c'est-à-dire qu'ils sont accordés à des individus membres des minorités, mais s'exercent par plusieurs individus ensemble. À titre d'exemple, le droit accordé aux membres des minorités d'obtenir des services gouvernementaux locaux ou nationaux dans leur langue; le droit pour les membres des minorités à l'enseignement dans leur langue dans des classes ou des écoles subventionnées par l'État de même que le droit pour les membres de minorités de bénéficier de l'application d'un régime civil particulier; correspondent à des « droits de protection à dimension collective ». Enfin, ces droits de

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

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

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

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

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

b) Les droits de « participation »

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

- À assurer que les personnes appartenant aux minorités puissent prendre une part effective aux décisions qui les concernent ou qui concernent les régions où elles vivent¹⁵;
- À assurer la participation des personnes appartenant aux minorités à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique¹⁶;
- À assurer leur pleine participation au progrès et au développement économique de leur pays¹⁷.

Or, nous pouvons ranger ces mesures dans la seconde catégorie qui vise à assurer un droit de « participation » aux minorités. Ces droits servent principalement d'instruments aux minorités pour faciliter leur participation à différentes facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, économique, politique ou sociale et leur donnent voix au chapitre à différents niveaux locaux, régionaux ou nationaux. Cette participation permet aux membres

¹⁵ Par. 2(3) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nations Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*, toutes deux précitées, note 1.

¹⁶ Par. 2(2) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nations Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités* et par. 33 et 35 du *Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990*, tous précités, note 1.

¹⁷ Par. 4(5) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies*, précitée, note 1.

des minorités de faire valoir les intérêts et valeurs de leur groupe pour exercer le plus d'influence possible sur les décisions nationales, régionales et locales afin qu'elles tiennent compte des besoins du groupe. Ces droits visent également à intégrer la diversité au sein de l'État et à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise, jusqu'à ce jour, pas la seule majorité. En d'autres termes, ces droits rendent possible la participation des différents groupes à un nouveau processus de construction nationale au sein des États sans mettre en danger leur identité et constituent un moyen d'assurer la coexistence pacifique au sein des États. Ainsi, ces « droits de participation » ne sont pas à dimension collective, mais véritablement « collectifs ». En d'autres mots, pour se réaliser, ils doivent être octroyés à des groupes.

Il est vrai que les instruments internationaux dont nous traitons accordent un droit de participation à diverses facettes de la vie de l'État aux « personnes appartenant à une minorité », donc à des individus¹⁸. Toutefois, l'interprétation de ce droit en corrélation avec les obligations plus générales conférées aux États dans ces mêmes instruments « d'assurer la protection de l'existence et de l'identité des minorités » et « de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité », laisse sous-entendre que le droit de participation devrait également être considéré non seulement en tant que droit individuel, mais également en tant que droit collectif de la minorité¹⁹. C'est d'ailleurs de cette façon que les instruments internationaux relatifs aux populations autochtones envisagent la « participation » de ce type de minorité pour assurer leur survie²⁰.

En effet, une participation « collective » est essentielle non seulement pour le développement et l'épanouissement des minorités, mais pour la survie de leur identité et de leur culture. En d'autres mots, cette identité ne pourra être préservée que si la langue, la culture et la religion des minorités peuvent se développer dans des conditions similaires à

¹⁸ Voir notamment : l'article 3 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1; l'article 35 du *Document de Copenhague*, précité, note 1 ainsi que l'article 15 de la *Convention-cadre*, précitée, note 1.

¹⁹ Voir notamment : l'article 1 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, précitée, note 1; l'article 33 du *Document de Copenhague*, précité, note 1; l'article 5 de la *Convention-cadre*, précitée, note 1 ainsi que la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, précitée, note 5.

²⁰ Voir notamment la *Convention no. 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, précitée, note 10 ainsi que le *Projet de Déclaration universelle sur les populations autochtones*, précité, note 7.

celles de la majorité, ce qui implique au moins un certain contrôle sur les décisions qui intéressent plus particulièrement leur groupe (que ce soit des questions culturelles, sociales, économiques ou autres). Or, comment peut-on assurer à une personne appartenant à une minorité un droit de participation effective à la vie de l'État sur des questions qui intéressent son groupe si l'on ne reconnaît pas à ce groupe le même droit ?

À notre avis, pour que cette participation soit réellement « effective » sur les questions qui intéressent le groupe, elle nécessite que les droits accordés aient un certain poids non seulement quantitatif (plusieurs droits de personnes pris individuellement, réunis), mais également qualitatif, c'est-à-dire qui permette à ces personnes de se concerter et de revendiquer sur un pied d'égalité avec la majorité, ce qui est le mieux pour leur groupe puisqu'il s'agit justement de questions qui intéressent le « groupe » et non seulement de questions qui intéressent les personnes appartenant à ce groupe prises individuellement. Ainsi, elles devraient au moins avoir droit à ce que leurs opinions soient entendues et pleinement considérées avant que ne soient prises les décisions qui les concernent. Cette participation doit également être effective non seulement sur les questions qui intéressent uniquement le groupe, mais également sur les questions qui intéressent l'État dans son ensemble, car les minorités en font partie intégrante. L'objectif derrière ces mesures est de permettre aux minorités de défendre leurs intérêts et valeurs pour créer une société intégrée mais pluraliste. Elles visent, comme le souligne Asbjorn Eide, « à permettre aux minorités de maîtriser leur propre destin et de contribuer à l'évolution politique de la société dans son ensemble ». En somme, cette participation doit être « effective » afin que les minorités aient le sentiment de faire partie de la société dans laquelle elles vivent et qu'elles puissent contribuer à son développement. Elle implique donc que les minorités assument aussi leurs responsabilités.

Lors du Séminaire d'experts organisé par le *European Center for Minority Issues* à Flensburg en Allemagne en 1999 intitulé : « Vers une participation effective des minorités », les participants ont dressé, à l'intention du *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies*, une liste de propositions visant à répondre aux besoins et aspirations des minorités à participer à la vie publique de leur État (ci-après les « *Propositions de*

Flensburg »)²¹. Ces propositions ont également précisé que cette participation des minorités devait contribuer à la réalisation de divers objectifs et notamment à :

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

En septembre 1999, la *Fondation pour les relations interethniques du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE* a, lui aussi, élaboré des recommandations visant à encourager et à faciliter l'adoption, par les États, de mesures concrètes propres à assurer une participation effective des minorités à la vie publique et visant du même coup à prévenir les conflits. Ces recommandations sont mieux connues sous le nom de « *Recommandations de Lund*²² ».

L'*Institut Max-Planck*, de son côté, a fait, dans le cadre de son étude de mars 2001 intitulée « Participation des minorités aux processus de prise de décision », un inventaire de

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

²²FONDATION POUR LES RELATIONS INTERETHNIQUES et INSTITUT RAOUL WALLENBERG DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT HUMANITAIRE DE L'UNIVERSITÉ DE LUND, *Recommandations de Lund sur la Participation Effective des Minorités Nationales à la Vie Publique, précitées*, note 5.

certaines mesures qui ont été utilisées par les pays européens pour faciliter la participation des minorités²³. Enfin, le professeur Tom Hadden a également dressé ce genre d'inventaire pour le *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies* en avril 2001 dans son Document de travail intitulé: « Integrative Approaches to the Accommodation of Minorities » où il cite en exemple plus de 47 États dans le monde²⁴.

Ces travaux sont des exemples qui démontrent que la Communauté internationale est prête à encourager les États à adopter des mesures visant à assurer la participation effective non seulement des membres appartenant à une minorité, mais à assurer la participation effective des minorités de façon collective.

Ce droit de participation en émergence présente, selon les indices offerts par les instruments internationaux étudiés, au moins quatre caractéristiques²⁵.

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

²³INSTITUT MAX-PLANK, *La participation des minorités aux processus de prise de décision*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6, 30 mars 2001, 33 pages.

²⁴HADDEN, (T.), *Integrative approaches to the Accommodation of Minorities*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6, 25 April 2001, 21 pages.

²⁵ Pour plus de détails, voir notamment: Pour plus de détails, voir notamment : I. ROY, « Vers un droit de participation des minorités à la vie de l'État ? Évolution du droit international et pratique des États », Montréal, Édition Wilson & Lafleur, 2006, 460 pages.

- Enfin, il est compatible avec la souveraineté de l'État puisqu'il se réalise à l'intérieur de l'État.

Enfin, divers moyens peuvent être envisagés pour mettre en œuvre ce droit de participation. En fait, c'est une combinaison de mesures qui permettra, en définitive, de répondre à toutes les facettes de ce droit. Ainsi, les mesures pourraient être sous forme intégrative ou encore sous forme autonomiste²⁶.

Dans le premier cas, des mesures spéciales permettant la représentation des minorités au sein des organes législatifs notamment à l'aide de règles électorales ou de mécanismes décisionnels particuliers de même que des mesures spéciales permettant la représentation des minorités au sein de l'administration publique et de l'ordre juridique pourraient, à titre d'exemple, être envisagé. Dans le second cas, des mesures visant l'octroi d'une forme ou d'une autre d'autonomie territoriale ou personnelle pourraient être envisagées. Des solutions autonomistes pourraient également viser l'adoption de mesures permettant la création d'institutions minoritaires de dialogues et prévoyant l'organisation de leurs inter-relations avec l'État par des structures de consultations, de partenariat et de coordination. Cela pourrait vouloir dire la création d'associations minoritaires et l'adoption de mesures visant à assurer la collaboration entre l'État et ces associations pour la réalisation de certains programmes ou encore pour leur consultation en regard de certaines questions qui les intéressent. À titre d'exemple, le Canada a mis en place une série de mesures visant à faciliter la collaboration et la coordination entre les réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux appartenant à des communautés de langues officielles dans le domaine de l'aménagement linguistique²⁷.

²⁶ Ibid.

²⁷ CARDINAL (L.) et HUDON (M.-E.), La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada, Étude réalisée pour le compte du Commissaire aux langues officielles, Ministère des travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, 2001, no. de cat. SF31-57/2001, ISBN: o-662-66131-1, 76 pages.

2) Les impacts de certaines mesures de participation adoptées par les États à l'échelon national sur le rôle des minorités linguistiques dans l'ordre mondial

En ce qui concerne plus particulièrement les minorités linguistiques, plusieurs États peuvent être cités pour avoir choisi de mettre en œuvre les instruments internationaux en adoptant des politiques de « protection » préconisant la non-discrimination, assurant une discrimination positive lorsque nécessaire pour garantir une véritable égalité et reconnaissant certains droits spécifiques (individuels ou collectifs) dans un ou plusieurs secteurs en particuliers (processus législatif, processus judiciaire, services de l'administration, éducation dans la langue de la minorités, affichage, toponymie, etc.). Un nombre d'États moins important, mais tout de même significatif ont par ailleurs choisi de poursuivre les autres objectifs visés par ces instruments en adoptant également d'autres mesures visant à assurer la « participation » de leurs minorités à une ou plusieurs facettes de la vie de l'État. La plupart de ces États l'ont fait en adoptant des mesures d'autogestion dans le domaine de la vie culturelle et sociale, notamment en matière d'éducation, en prévoyant la gestion par les minorités linguistiques de leurs écoles (par exemple en Italie ou au Canada). Toutefois, certains États ont réussi à mettre en place des mesures visant à assurer la participation des minorités également dans d'autres domaines (politique, affaires publiques, etc.) (par exemple En Hongrie, en Belgique, en Slovénie et en Croatie)²⁸.

Ce droit de « participation » demeure toutefois en évolution et tous les moyens ou mesures que les États choisiront d'adopter à l'échelon national pour assurer cette participation et pour répondre à leurs obligations internationales correspondantes pourraient avoir un impact, plus ou moins grand selon le cas, sur les relations internationales des États concernés. De même, ces mesures risquent d'avoir un impact sur le rôle que pourraient être appelé à jouer ces minorités dans l'ordre mondial et sur l'influence directe ou indirecte qu'elles pourraient exercer. D'ailleurs, des solutions « intégratives » assurant la représentation des minorités au sein des institutions de l'État (a) de même que des solutions « autonomistes » assurant la présence d'institutions minoritaire de dialogue (b) ou assurant

²⁸ Pour plus de détails, voir notamment : I. Roy, *op.cit.*, note 25.

la dévolution de pouvoirs exclusifs aux minorités par le biais d'une autonomie territoriale ou personnelle (c) peuvent être cités en exemple.

a- Impact de la mise en place de solutions « intégratives » assurant la représentation des minorités au sein des institutions de l'État

La participation plus grande des minorités au processus décisionnel au sein des institutions de l'État pourrait influencer la position et l'approche d'un État donné dans ses relations internationales à l'égard de certaines questions qui intéressent plus particulièrement les minorités, notamment les questions relatives à la culture, la langue, l'éducation, l'environnement ou le développement. Cette participation pourrait d'autant plus influencer les politiques adoptées sur ces questions par l'État, sur le plan interne et dans ses relations extérieures, si les minorités bénéficient non seulement de mesures spéciales favorisant leur représentation au sein des institutions de l'État (par le biais de sièges réservés ou autres), mais si elles disposent également de pouvoirs spéciaux pour les accompagner, tels qu'un droit de veto²⁹ ou la possibilité d'utiliser certains mécanismes d'alerte pour obliger la révision de projets de lois sur ces questions. À titre d'exemple, en Belgique, la procédure de la « sonnette d'alarme » prévoit qu'une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique et introduite après le débat du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que la disposition d'un projet ou d'une proposition de loi est de nature à porter gravement atteinte aux relations des communautés. Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et déferée au Conseil des Ministres qui doit donner son avis motivé sur la situation dans les 30 jours et inviter la Chambre à se prononcer sur cette question. Cette procédure force donc la

²⁹ En Hongrie, par exemple, les Conseils minoritaires nationaux qui bénéficient d'une autonomie personnelle sur des questions principalement culturelles ont le droit, en vertu de la *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*, d'imposer leur veto à l'égard de l'élaboration du tronc commun du programme d'enseignement des minorités à l'exception de l'enseignement supérieur de même qu'à l'égard de la législation sur la conservation et le maintien des habitats historiques. Voir : *Loi LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques*, Magyar Közlöny (Journal officiel), 7 juillet 1993, version française in OFFICE POUR LES MINORITÉS NATIONALES ET ETHNIQUES, *Loi LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques*, Éditions Janos Wolfart, 1993, 41 pages.

réflexion et peut influencer l'orientation d'une loi dans une autre direction que celle prévue initialement³⁰.

b- Impact de la mise en place de solutions « autonomistes » assurant la présence d'institutions de dialogue

La participation des minorités par le biais de mesures « autonomistes » qui impliquent la création d'institutions par et pour la minorité pour assurer un dialogue ou un partenariat avec l'État sur certaines questions qui les intéressent pourrait également influencer la position et l'approche d'un État donné dans ses relations internationales à l'égard de ces questions. L'expertise de ces institutions et leur influence à l'échelon national pourrait même justifier leur présence active et directe sur la scène internationale et au sein de certaines institutions particulières.

Ce n'est pas par hasard, par exemple, que des représentants des populations sami de Suède, de Norvège et de Finlande coopèrent directement entre eux au sein du *Conseil des Parlements sami* pour discuter de problèmes régionaux concernant ces groupes. Ces populations ont pu le faire parce qu'elles bénéficiaient, au départ, d'une certaine autonomie au sein de leur État respectif puisque chacun de ces trois États a créé un parlement same doté d'une autonomie culturelle à l'échelon national. Ce n'est pas par hasard non plus que des représentants de six organisations internationales de peuples autochtones siègent au sein du *Conseil de l'Arctique* à titre de participants permanents au côté et sur un pied d'égalité avec les représentants des huit États de l'Arctique³¹. C'est que les États ont reconnu la légitimité et l'expertise de diverses organisations de populations autochtones et la nécessité de coopérer avec eux sur les questions dont le *Conseil de l'Arctique* est appelé

³⁰ DE BRUYCHER (P.) et al., « Mécanismes institutionnels et droit individuels dans la protection des minorités et la Belgique fédérale », in LEVRAT (N.), *Minorités et organisation de l'État*, Quatrième colloque international du Centre international de la common law en français, Éditions Bruylant, 1998, 678 pages, p.202 et 203.

³¹ Les huit États sont les suivants : Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède et Etats-Unis.

à traiter, à savoir : la protection de l'environnement arctique et la promotion du bien-être économique, social et culturel des peuples du Nord³².

c- Impact de la mise en place de solutions « autonomistes » assurant la dévolution de pouvoirs exclusifs aux minorités par le biais d'une autonomie territoriale ou personnelle

Enfin, les solutions nationales pour assurer la participation des minorités qui impliquent plus particulièrement une dévolution de pouvoirs exclusifs en faveur des minorités elles-mêmes, sous forme d'autonomie territoriale ou personnelle, pourront avoir un impact encore plus grand sur les relations internationales de l'État concerné. Selon l'étendue des pouvoirs et le sujet des compétences accordées aux minorités de même que selon les modalités d'exercice de ces pouvoirs, la participation des minorités sur certaines questions exclusives à l'échelle nationale pourraient même justifier leur intervention directe dans les relations internationales de l'État et ainsi leur conférer un rôle d'influence plus grand dans l'ordre mondial. Cette intervention directe des minorités pourrait se traduire au moins de trois façons, soit par: 1) leur consultation ou leur accord préalable avant que l'État concerné ne s'engage sur le plan international sur certaines questions; 2) leur participation, au côté de l'État concerné, aux négociations internationales dans certains secteurs d'activités et même ; 3) la présence de certains de leurs membres comme représentants à part entière au sein d'institutions internationales auxquelles l'État concerné est partie.

Les autonomies territoriales régionales accordées à la province d'Åland dans le cas de la Finlande et aux Iles Feroes et au Groenland dans le cas du Danemark illustrent bien ce genre d'influences que peut avoir la mise en œuvre du droit à la participation des minorités sur les relations internationales de l'État³³.

³² Pour plus de détails, sur le *Conseil de l'Arctique*, voir notamment le site : <http://www.arctic-council.org/index.html>.

³³ Pour plus de détails au sujet de ces trois territoires autonomes et de l'impact de ces autonomies sur les relations internationales de leurs États respectifs, voir notamment : HORN (F.), « Minorités et organisation institutionnelle dans les pays nordiques », in LEVRAT (N.), *Minorités et organisation de l'État*, Textes présentés au Quatrième Colloque international du Centre international de la Common Law en français, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1998, 678 pages, pp. 333-358, plus particulièrement aux pages 355 à 357 ainsi

Rappelons que la province d'Åland jouit d'une autonomie régionale principalement en raison de la minorité suédoise qui y vit concentrée. En effet, bien que la communauté suédoise ne représente que 5% de la population totale de la Finlande, la province d'Åland est, quant à elle, composée à 95% de personne parlant le suédois. Quant aux deux territoires autonomes du Danemark, ils jouissent également d'une autonomie régionale principalement en raison des populations minoritaires qui y vivent. En effet, l'archipel des Iles Feroes est habité par une population qui parle principalement le feroën, contrairement au Danemark où 98% de la population parle le Danois, alors que le Groenland est habité à 80% par une population autochtone qui parle l'inuktitut. Dans le cas de ces trois territoires, grâce aux autonomies régionales consenties et à leurs démographies, les minorités linguistiques et autochtones qui y vivent peuvent véritablement participer à la vie de leur État dans les nombreux domaines qui relèvent des compétences législative et exécutive de ces territoires autonomes respectifs, lesquels portent sur plusieurs sujets qui intéressent les minorités et qui ont un impact sur leur identité.

Par ailleurs, ces trois autonomies régionales, en plus d'assurer une participation des minorités qui y vivent à l'échelle nationale, justifient également la participation de ces minorités dans les relations internationales de leurs États respectifs sous différentes formes. En effet, comme ces trois territoires autonomes sont composés à majorité de populations par ailleurs minoritaires à l'échelon national, le fait d'accorder certaines mesures visant la participation des autorités autonomes à l'échelle internationale équivaut, dans les faits, à accorder ces mêmes droits aux trois populations minoritaires qui composent ces territoires autonomes. Or, les lois prévoyant l'autonomie de la province d'Åland³⁴, des Iles Feroes³⁵ et du Groenland³⁶ de même que le *Traité d'Helsinki*³⁷ prévoient ce genre de mesures de

que HANNIKAIKAN (L.), *Exemples of Autonomy in Finland : The Territorial Autonomy of the Aland Island and the Cultural Autonomy of the Indigenous Saami People*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.5, 8 mai 2001.

³⁴ *Loi no.13.1.1928/7 sur l'autonomie d'Åland*, adoptée en 1987 et entrée en vigueur en 1991, texte en français in LECERC (J.), « L'archipel d'Åland », in *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TLFQ, Université Laval, in <http://www.tlfq.ulaval.ca>. Cette loi succède aux lois sur l'autonomie d'Åland de 1922 et de 1951.

³⁵ *Loi sur l'autonomie des Iles Feroes du 23 mars 1948*, no.137, texte en anglais in <http://www.tinganes.fo>.

³⁶ *Loi sur l'autonomie du Groenland du 29 novembre 1978*, no.577, texte en anglais in <http://dk.nanoq.gh/tema.asp?page=tema&objno=31837>.

participation des autorités autonomes à l'échelle internationale sous différentes formes qui peuvent profiter aux minorités suédoises, féroëenne et autochtone qui y vivent.

En effet, les lois prévoyant l'autonomie du Groenland et des Iles Feroes prévoient des modalités particulières pour obtenir le consentement des autorités autonomes avant la conclusion de traités dont le sujet touche leurs intérêts³⁸. La *Loi sur l'autonomie du Groenland* prévoit aussi, plus particulièrement, la consultation des autorités du Groenland sur toutes les initiatives et décisions au sein de l'*Union européenne* qui touchent leurs intérêts³⁹. Les deux lois d'autonomie du Danemark précisent également la possibilité pour les autorités autonomes de demander que, dans des missions danoises à l'étranger, des assistants en charges de leurs intérêts soient employés⁴⁰. Elles accordent enfin la possibilité pour les autorités autonomes de participer, au côté du ministère des affaires étrangères danois, aux négociations internationales sur des questions qui touchent leurs intérêts⁴¹. Le Groenland et les Iles Feroes ont utilisé cette possibilité à quelques reprises et sont d'ailleurs directement membres de plusieurs organisations internationales où ils peuvent intervenir sur des questions relatives notamment à la pêche⁴². Comme ces deux territoires autonomes ont été expressément exclus, à leur demande, de l'*Union européenne*, alors que le Danemark en est pourtant membres, ils ont utilisé cette possibilité de participer aux négociations internationales au côté de leur État pour régir leurs relations économiques avec l'*Union européenne* par des ententes bilatérales spéciales⁴³.

La *Loi sur l'autonomie d'Åland* précise, quant à elle, que l'autorité autonome doit être informé sur les négociations d'un traité si la matière relève de la compétence d'Åland⁴⁴

³⁷ *Traité de Coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède (Traité d'Helsinki)*, 23 mars 1962, texte intégral en anglais in http://www.norden.org/web/3-2-arb/uk/helsinki_agreement.pdf.

³⁸ Article 13 et 14 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland*, précitée, note 36 et paragraphe 7(2) de la *Loi sur l'autonomie des Iles Feroes*, précitée, note 35.

³⁹ Article 15 de la *Loi sur l'autonomie du Groenland*, précitée, note 36.

⁴⁰ Paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'autonomie du Groenland*, précitée, note 36 et paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'autonomie des Iles Feroes*, précitée, note 35.

⁴¹ Paragraphes 16(2) et 16(3) de la *Loi sur l'autonomie du Groenland*, précitée, note 36 et paragraphe (3) et 8(4) de la *Loi sur l'autonomie des Iles Feroes*, précitée, note 35.

⁴² Pour plus de détails à ce sujet, voir notamment HORN (F.), *loc.cit.*, note 33, p.356.

⁴³ Pour plus de détails, voir notamment HORN (F.), *loc.cit.*, note 33, pp. 356-357.

⁴⁴

et doit même l'inviter à participer aux négociations, si nécessaire⁴⁵. Elle prévoit aussi une certaine représentation directe de la minorité suédoise au sein d'une institution internationale, alors qu'elle précise que l'un des neuf sièges dévolus à la Finlande sur le *Comité des régions de l'Union Européenne* doit être occupé par un représentant des Iles Åland. Il importe de préciser que le partage des compétences mis en place par la *Loi sur l'autonomie d'Åland* est effectué à l'aide de deux listes de compétences exclusives : l'une attribuée à l'État central et l'autre à la province d'Åland. Aucune compétence n'est subordonnée à l'autre et aucune compétence n'est commune au deux. En conséquence, il est clair que sur certaines questions qui touchent à ses sphères de compétences, seule la province d'Åland a l'autorité pour négocier et conclure sur des mesures internationales qui s'appliqueront sur son territoire.

Le *Traité d'Helsinki*⁴⁶ intervenu entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède assure, quant à lui, la présence de deux représentants spécifiques de chacun de ces trois territoires autonomes (province d'Åland en Finlande, Iles Feroes et Groenland au Danemark) directement au sein du *Conseil Nordique*. Compte tenu de la démographie de chacun de ces territoires, cette disposition assure donc indirectement la présence de représentants des minorités linguistiques et autochtones (qui vivent sur ces territoires autonomes) au sein du *Conseil nordique*.

Ainsi, par ces types de mesures, les minorités linguistiques et autochtones ont un rôle significatif à jouer au plan mondial non seulement dans le domaine culturel, mais également dans des domaines sociaux, économiques ou autres.

Conclusion

D'autres exemples pourraient être cités ici. Ce qu'il faut retenir c'est que la participation des minorités aux différentes facettes de la vie de l'État, encouragée de plus en plus par le droit international, aura certainement des répercussions sur les relations internationales futures des États et sur le rôle que pourront jouer directement ou

⁴⁵ Article 58 de la *Loi sur l'autonomie d'Åland de 1991*, précitée, note 34.

⁴⁶ Voir les articles 46 et 47 du *Traité d'Helsinki*, précité, note 37.

indirectement les minorités dans l'ordre mondial dans les années à venir. Ces nouveaux acteurs insisteront probablement pour mettre à l'ordre du jour des sujets inusités qui concernent leurs préoccupations et il y a tout lieu de croire qu'ils présenteront des points de vue qui, jusqu'à ce jour, n'ont pas eu la chance d'être exprimé notamment en ce qui concerne non seulement la culture, mais aussi l'environnement, l'économie et d'autres domaines d'intérêts. Ils pourraient également influencer l'adoption de nouvelles façons de faire, notamment en matière de négociation et forcer l'utilisation de nouveaux mécanismes décisionnels qui tiennent compte de leur culture juridique et politique forcément différente.

En d'autres termes, la Communauté internationale se verra contrainte de tenir compte du fait qu'il existe des réalités autres qu'américaines et européennes, réalités auxquelles les relations internationales ont accordé préséance jusqu'à ce jour. Nous osons espérer que la mise en œuvre de ce nouveau « droit de participation des minorités » en formation justifiera, sans contredit, l'entrée en scène de nouveaux acteurs sur la scène internationale dont les caractéristiques seront différentes de celles qui sont rattachées aux traditionnels États et dont l'apport et l'expertise ne pourront, à notre avis, qu'être bénéfiques à l'évolution de la société internationale.

En définitive, les exemples de mesures adoptées par certains États à l'égard de leurs minorités linguistiques et examinées dans le cadre du présent article démontrent que la participation des minorités linguistiques aux différentes facettes de la vie de l'État, encouragée de plus en plus par le droit international, pourrait donner à ces minorités une véritable place dans l'ordre mondial et encourager ces dernières à exercer positivement leur influence en tant que citoyennes du monde.