

**Recommandations de Lund**  
**sur la Participation Effective des**  
**Minorités Nationales a la Vie Publique**  
**& Note Explicative**

Septembre 1999

**Recommandations de Lund  
sur la Participation Effective des  
Minorités Nationales a la Vie Publique  
& Note Explicative**

Septembre 1999

Toute reproduction d'extraits de ce livret est autorisée. Vous êtes prié de citer la source. La version originale du livret fut préparée et publiée en anglais par la "Foundation on Inter-Ethnic Relations", ISBN 90 – 759805 – 9. Veuillez contacter l'Unité des projets, Bureau du Haut Commissaire sur les minorités nationales, pour de plus amples renseignements :

Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Tel: +31 (0)70 312 5555

Fax: +31 (0)70 346 5213

E-mail: [pu@hcnm.org](mailto:pu@hcnm.org)

Web : [www.osce.org](http://www.osce.org)

## **TABLE DES MATIERES**

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>Les Recommandations de Lund...</b>	
I. Principes Généraux .....	9
II. Participation a la Prise de Décisions.....	10
A. Dispositions au niveau de l'administration centrale	
B. Elections	
C. Dispositions aux niveaux régional et local	
D. Organes consultatifs	
III. Autogestion .....	12
A. Dispositions non territoriaux	
B. Dispositions territoriaux	
IV. Garanties .....	15
A. Garanties constitutionnelles et juridiques	
B. Recours	
<b>Note Explicative Relative aux Recommandations de Lund...</b>	
I. Principes Généraux .....	17
II. Participation a la Prise de Décisions.....	24
A. Dispositions au niveau de l'administration centrale	
B. Elections	
C. Dispositions aux niveaux régional et local	
D. Organes consultatifs	
III. Autogestion .....	30
A. Dispositions non territoriales	
B. Dispositions territoriales	
IV. Garanties .....	35
A. Garanties constitutionnelles et juridiques	
B. Recours	

---



## **INTRODUCTION**

Par une des décisions prises à Helsinki en juillet 1992, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a créé le poste de Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, qui devait être « un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible ». Ce faisant, elle entendait surtout réagir à la situation dans l'ex-Yougoslavie qui, comme certains l'appréhendaient, pourrait se reproduire ailleurs en Europe, surtout dans les pays en transition vers la démocratie, et compromettre les perspectives de paix et de prospérité esquissées dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe que les chefs d'État ou de gouvernement avaient adoptée en novembre 1990.

Le 1er janvier 1993, M. Max van der Stoel, premier Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN), est entré en fonctions. Mettant à profit la grande expérience qu'il avait acquise comme député, Ministre néerlandais des affaires étrangères, Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies et défenseur de longue date des droits de l'homme, M. van der Stoel a porté son attention sur les nombreux litiges opposant minorités et autorités centrales qui risquaient, à son avis, de s'aggraver en Europe. Agissant discrètement par les voies diplomatiques, le Haut Commissaire en est venu à s'intéresser à plus d'une douzaine de pays, dont en particulier l'Albanie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine. Il s'est penché en premier lieu sur la situation de personnes appartenant à un groupe national ou ethnique qui, numériquement parlant, constitue la majorité dans un Etat et la minorité dans un autre Etat, retenant ainsi l'intérêt des autorités publiques de chacun des Etats et étant une source potentielle de tensions, voire de conflits entre ces Etats. De fait, ces tensions ont largement marqué de leur empreinte l'histoire européenne.

En analysant, quant au fond, les tensions dans lesquelles sont impliquées les minorités nationales, le Haut Commissaire aborde les problèmes en acteur indépendant, impartial et coopératif. Investi d'aucune fonction de supervision, le Haut Commissaire n'en utilise pas moins les normes internationales auxquelles chaque Etat a souscrit comme principal cadre d'analyse et comme base de recommandations concrètes. A cet égard, il importe de rappeler les

---

engagements auxquels tous les Etats participants de l'OSCE ont souscrit, et en particulier ceux qui sont énoncés dans le Document de la Réunion de Copenhague (1990) de la Conférence sur la dimension humaine, dont la partie IV présente de manière détaillée les règles applicables aux minorités nationales. Tous les Etats participants de l'OSCE sont également tenus de respecter les obligations relatives aux droits de l'homme, et notamment aux droits des minorités, définies dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et, dans leur grande majorité, également les normes arrêtées par le Conseil de l'Europe.

Au cours de plus de six ans d'intense activité, le Haut Commissaire a cerné certains problèmes et thèmes courants qui ont retenu son attention dans différents Etats auxquels il est appelé à s'intéresser. L'éducation des minorités et l'utilisation de leur langue respective revêtent à cet égard une grande importance, dans la mesure, en particulier, où elles permettent à toute personne appartenant à une minorité nationale de maintenir et de développer son identité. Afin de parvenir à la mise en œuvre judicieuse et cohérente des droits des minorités dans la région de l'OSCE, le Haut Commissaire a prié la Fondation pour les relations interethniques - organisation non gouvernementale créée en 1993, pour l'aider en exécutant des activités spécialisées - de charger deux groupes d'experts indépendants recrutés sur le plan international d'élaborer deux ensembles de recommandations : *Les recommandations de la Hays relatives aux droits des minorités nationales en matière d'éducation* (1996) et les *Recommandations d'Oslo relatives aux droits linguistiques des minorités nationales* (1998). Les deux ensembles de recommandations ont par la suite servi de référence aux dirigeants politiques et législateurs d'un certain nombre d'Etats. Les recommandations (en plusieurs langues) peuvent être obtenues gratuitement auprès de la Fondation pour les relations interethniques.

Un troisième sujet sur lequel le Haut Commissaire a été appelé périodiquement à se pencher dans différentes situations est celui des formes que la participation effective des minorités nationales à la gestion des affaires publiques d'un Etat peut prendre. Afin de se faire une idée de la manière dont les Etats participants de l'OSCE envisagent cette question et de leur expérience en la matière, et de permettre aux Etats de confronter leur expérience, le Haut Commissaire et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ont convoqué une conférence sur le thème « Gestion des affaires publiques et participation : intégrer la diversité », qui, accueillie par la Confédération suisse, s'est tenue à Locarno du 18 au 20 octobre 1998. Dans une déclaration faite à

l'issue de la conférence, le Président, récapitulant les questions qui y avaient été abordées, a noté qu'il serait utile d'engager « des activités complémentaires concrètes, et notamment de définir de manière plus précise les différents concepts et dispositifs de gestion avisée des affaires publiques avec la participation effective des minorités, qui aide à intégrer la diversité à l'échelle de L'Etat ». A cette fin, le Haut Commissaire a demandé à la Fondation pour les relations interethniques, agissant en coopération avec l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire, de réunir un groupe d'experts indépendants renommés sur le plan international, pour qu'ils formulent des recommandations et dégagent les différentes options possibles, eu égard aux normes internationales applicables.

Cette initiative a été à l'origine des Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique, qui doivent leur nom à la ville suédoise où les experts se sont réunis la dernière fois pour la mise au point des dites recommandations. Les experts comprenaient des spécialistes du droit international, des politologues spécialisés dans les domaines constitutionnel et électoral et des sociologues spécialistes des problèmes des minorités. Les experts dont le nom suit ont travaillé sous la direction du Professeur Gudmundur Alfredsson, Directeur de l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire, Université de Lund :

Professeur Gudmundur Alfredsson (Islande) ; Vernon Bogdanor (Royaume-Uni), Professeur (gestion des affaires publiques), Université d'Oxford ; Vojin Dimitrijević (Yougoslavie), Directeur du Centre pour les droits de l'homme de Belgrade ; Asbjørn Eide (Norvège), associé principal de l'Institut norvégien des droits de l'homme ; professeur Yash Ghai (Kenya) ; Sir YK Pao, professeur de droit public, Université de Hong Kong ; Hurst Hannum (Etats-Unis d'Amérique), professeur de droit international, Fletcher School of Law and Diplomacy, Université de Tufts ; Peter Harris (Afrique du Sud), cadre supérieur à l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale ; Hans-Joachim Heinze (Allemagne), directeur du Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Université de la Ruhr, Bochum ; Ruth Lapidoth (Israël), professeur de droit international et Présidente du Comité universitaire de l'Institut des études européennes, Université hébraïque de Jérusalem ; Rein Müllerson (Estonie), Institut de droit international, King's College, Université de Londres, Sarlotta Pufflerova (Slovaquie),

directrice, Foundation Citizen and Minority/Groupement pour les droits des minorités ; Steven Ratner (Etats-Unis d'Amérique), professeur de droit international, Université du Texas ; Andrew Reynolds (Royaume-Uni), professeur adjoint (gestion des affaires publiques), Université de Notre Dame ; Miquel Strubell (Espagne-Royaume-Uni), directeur de l'Institut de socio-linguistique catalane, Generalitat de Catalunya ; Markku Suksi (Finlande), professeur de droit public, Université Åbo Akademi ; Danilo Türk (Slovénie), professeur de droit international, Université de Ljubljana ; Fernand de Varennes (Canada), maître de conférences (droit) et directeur de l'Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Université Murdoch ; Roman Wieruszewski (Pologne), directeur du Centre des droits de l'homme de Poznan, Académie polonaise des sciences.

Dans la mesure où les normes existantes en matière de droits des minorités font partie des droits de l'homme, les experts, en entamant leurs consultations, ont présumé que les Etats respectaient toutes les autres obligations intéressant les droits de l'homme, en ce qui concerne en particulier le non-assujettissement à des discriminations. Il a également été supposé que le développement intégral et libre de la personnalité individuelle dans des conditions d'égalité est le but ultime de tous les droits de l'homme. La société civile devait donc être ouverte et flexible et, par conséquent, intégrer toutes les personnes, dont celles qui appartiennent à une minorité nationale. Par ailleurs, étant donné que la gestion avisée et démocratique des affaires publiques vise à pourvoir aux besoins de la population toute entière et à en servir les intérêts, il a été supposé que tous les gouvernements cherchent à faire en sorte que les personnes que touchent les décisions des pouvoirs publics aient la possibilité de contribuer au maximum à la prise de ces décisions.

Comme les recommandations antérieures (de La Haye et d'Oslo), les Recommandations de Lund visent à encourager et à faciliter l'adoption, par les Etats, de mesures concrètes propres à réduire les tensions en rapport avec les minorités nationales et à faire ainsi avancer l'objectif final du Haut Commissaire, qui est de prévenir les conflits. Les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique cherchent à préciser, dans des termes relativement univoques, et à développer la portée des droits des minorités et des autres normes généralement applicables dans les situations appelant une intervention du Haut Commissaire. Ces normes

ont été interprétées concrètement d'une manière qui en garantit l'application cohérente dans des sociétés ouvertes et démocratiques. Les recommandations sont divisées en quatre parties qui en regroupent les 24 articles sous les rubriques « principes généraux », « participation à la prise de décisions », « autogestion » et « moyens de garantir la participation effective à la vie publique ». Les Recommandations de Lund sont divisées en deux grandes catégories de base : participation à la gestion des affaires publiques en général et gestion autonome de certaines affaires locales ou internes. Une multiplicité d'arrangements sont possibles et connus. Dans plusieurs recommandations, différentes formules sont envisagées. Toutes les recommandations doivent être interprétées conformément aux principes généraux énoncés à la partie première. Chacune des recommandations fait l'objet d'une explication plus détaillée dans une note explicative, qui se réfère expressément aux normes internationales applicables.



## **LES RECOMMANDATIONS DE LUND SUR LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES MINORITÉS NATIONALES A LA VIE PUBLIQUE**

### **I. PRINCIPES GENERAUX**

- 1) La participation effective des minorités nationales à la vie publique est un élément essentiel de toute société pacifique et démocratique. L'expérience acquise, notamment en Europe, montre que, pour promouvoir cette participation, les pouvoirs publics ont souvent besoin d'arrêter des dispositions particulières à l'intention des minorités nationales. Les présentes recommandations visent à faciliter l'insertion des minorités à l'intérieur de L'Etat et à permettre aux minorités de préserver leur propre identité et leurs propres caractéristiques, favorisant ainsi une bonne gestion des affaires publiques et l'intégrité de L'Etat.
- 2) Les présentes recommandations se basent sur les règles et principes fondamentaux de droit international, tels que le respect de la dignité humaine, l'égalité des droits et la non-discrimination, étant donné que ces règles et principes influent sur le droit des minorités nationales de participer à la vie publique et de jouir d'autres droits politiques. Les Etats ont l'obligation de respecter les droits de l'homme et la règle de droit internationalement reconnus, qui permettent le plein développement de la société civile dans des conditions de tolérance, de paix et de prospérité.
- 3) Lorsque des institutions spécifiques sont créées pour garantir la participation effective des minorités à la vie publique, ce qui peut inclure l'exercice de pouvoirs ou de responsabilités par ces institutions, elles doivent respecter les droits de l'homme de tous les intéressés.
- 4) Toute personne se donne elle-même de maintes façons une identité en plus de son identité comme membre d'une minorité nationale. La décision de savoir si une personne est membre d'une minorité ou d'une majorité, ou ni de l'une ni de l'autre, relève de la personne elle-même et ne doit pas lui être imposée. En outre, il ne doit résulter d'un tel choix ou refus de choisir aucun désavantage pour l'intéressé.

- 5) S'agissant de la création d'institutions et de procédures conformément aux présentes recommandations, tant la substance que la manière de procéder sont importantes.. Les pouvoirs publics et les minorités devraient engager un processus de consultation transparent, ouvert et responsable, de manière à préserver un climat de confiance. L'Etat devrait encourager les médias publics à favoriser la compréhension interculturelle et à traiter des préoccupations des minorités.

## **II. PARTICIPATION A LA PRISE DE DECISIONS**

### **A. Dispositions au niveau de l'administration centrale**

- 6) Les Etats devraient garantir que les minorités aient la possibilité d'avoir une voix efficace au niveau de l'administration centrale, notamment, si besoin est, par des dispositions spéciales qui, selon les circonstances, peuvent consister en :
- une représentation spéciale des minorités nationales, par exemple, grâce à un nombre de sièges qui leur sont réservés dans l'une ou l'autre ou dans les deux chambres du Parlement ou au sein des commissions parlementaires, et en d'autres formes de participation garantie au processus législatif ;
  - en accords, officiels ou non, qui permettent d'attribuer aux membres des minorités nationales des postes au cabinet ministériel, des sièges à la Cour suprême ou à la Cour constitutionnelle ou encore au sein de juridictions inférieures ainsi que des postes au sein d'organes consultatifs nommés ou d'autres organes de haut niveau ;
  - en mécanismes qui garantissent que les intérêts de la minorité sont pris en considération au sein des ministères compétents, grâce par exemple à un personnel qui s'occupe des problèmes des minorités ou à des directives permanentes ; et
  - en mesures spéciales qui prévoient la participation de la minorité à la fonction publique de même que l'offre de services publics dans la langue de la minorité nationale.

## **B. Elections**

- 7) L'expérience acquise, notamment en Europe, démontre l'importance du processus électoral pour faciliter la participation des minorités à la vie politique. Les Etats doivent garantir le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de prendre part à la conduite des affaires publiques, notamment grâce au droit de voter ou de se porter candidat, sans discrimination.
- 8) Les règlements applicables à la formation et à l'activité de partis politiques doivent être conformes au principe de droit international concernant la liberté d'association. Ce principe inclut la liberté de créer des partis politiques basés sur des caractéristiques communautaires de même que des partis qui ne sont pas identifiés exclusivement avec les intérêts d'une communauté déterminée.
- 9) Le système électoral devrait faciliter la représentation et l'influence des minorités.
  - Lorsque des minorités sont concentrées sur le plan territorial, les circonscriptions qui n'élisent qu'un seul député peuvent assurer une représentation suffisante de la minorité.
  - Des systèmes de représentation proportionnelle, selon lesquels le nombre de voix qu'obtient un parti politique dans le scrutin national se reflète dans le nombre de sièges législatifs, peuvent contribuer à assurer la représentation des minorités.
  - Certaines formes de vote préférentiel, selon lesquelles les électeurs classent les candidats dans un ordre de préférence, peuvent faciliter la représentation des minorités et promouvoir une coopération intercommunautaire.
  - Un abaissement du seuil fixé pour être représenté au sein du corps législatif peut renforcer l'insertion des minorités nationales dans la gestion des affaires publiques.
- 10) Le découpage des circonscriptions électorales devrait permettre aux minorités nationales d'être représentées de manière équitable.

### **C. Dispositions aux niveaux régional et local**

- 11) Les Etats devraient adopter des mesures visant à promouvoir la participation des minorités nationales aux niveaux régional et local, telles que celles qui sont mentionnées ci-dessus à propos de l'administration centrale (paragraphe 6 à 10). Il faudrait rendre les structures et les méthodes de prise de décisions des autorités locales et régionales transparentes et accessibles de manière à encourager la participation des minorités.

### **D. Organes consultatifs**

- 12) Les Etats devraient créer, dans des cadres institutionnels appropriés, des organes consultatifs qui servent de moyens de dialogue entre les autorités gouvernementales et les minorités nationales. Ces organes pourraient également comprendre des comités spéciaux qui aient pour objectif d'aborder entre autres les questions suivantes : logement, terres, éducation, langues et culture. La composition de ces organes devrait refléter leur objectif et contribuer à une meilleure communication et faire avancer la cause des minorités.
- 13) Ces organes devraient être en mesure de soulever des questions auprès des décideurs, d'élaborer des recommandations, de formuler des propositions législatives et autres, de suivre l'évolution de la situation et de donner leur opinion sur les projets gouvernementaux mettant en cause des décisions qui peuvent directement ou indirectement toucher les minorités. Les autorités gouvernementales devraient consulter régulièrement ces organes en ce qui concerne la législation et les mesures administratives relatives aux minorités afin de pouvoir répondre aux préoccupations des minorités et contribuer à l'instauration de la confiance. Pour bien fonctionner, ces organes auront besoin de ressources suffisantes.

## **III. AUTOGESTION**

- 14) La participation effective des minorités à la vie publique peut nécessiter des dispositions non territoriales ou territoriales en matière de gestion autonome ou une combinaison des deux. Les Etats devraient consacrer des ressources suffisantes à ces dispositions.

- 15) Il est indispensable, pour le succès de ces dispositions, que les autorités gouvernementales et les minorités reconnaissent la nécessité d'une prise de décisions centralisée et uniformisée dans certains domaines de la gestion des affaires publiques en même temps que les avantages de la diversité dans d'autres domaines.
- Les fonctions généralement exercées par les autorités centrales incluent la défense, les affaires étrangères, l'immigration et les douanes, la politique macro-économique et les affaires monétaires.
  - D'autres fonctions, telles que celles identifiées ci-après, peuvent être gérées par des minorités ou des administrations territoriales ou encore gérées conjointement avec les autorités centrales.
  - Les fonctions peuvent être attribuées de manière asymétrique afin de répondre aux différentes situations des minorités à l'intérieur d'un même Etat.
- 16) Les institutions d'autogestion, qu'elles soient non territoriales ou territoriales, doivent se fonder sur des principes démocratiques afin qu'ils reflètent réellement les vues de la population concernée.

#### **A. Dispositions non territoriales**

- 17) Les formes non territoriales de gestion sont utiles pour sauvegarder et développer l'identité et la culture des minorités nationales.
- 18) Parmi les questions les plus susceptibles d'être réglementées en vertu de ces dispositions figurent l'éducation, la culture, l'utilisation des langues des minorités, la religion et d'autres questions d'importance fondamentale pour l'identité et le mode de vie des minorités nationales.
- Les individus et les groupes ont le droit de choisir d'utiliser leur nom dans la langue minoritaire et d'obtenir la reconnaissance officielle de leur nom.
  - Considérant qu'il incombe aux autorités gouvernementales de définir des normes en matière d'éducation, les institutions des minorités

peuvent définir des programmes pour l'enseignement des langues ou de la culture des minorités, ou des deux à la fois.

- Les minorités peuvent choisir leurs propres symboles et autres formes d'expression culturelle et en jouir.

## **B. Dispositions territoriales**

19) Toutes les démocraties ont pris des dispositions pour la gestion des affaires publiques à différents niveaux territoriaux. L'expérience acquise en Europe et ailleurs montre le bien-fondé d'un transfert de certaines fonctions législatives et exécutives du niveau central au niveau régional, qui va au-delà de la simple décentralisation de l'autorité centrale de la capitale vers des bureaux régionaux ou locaux. Sur la base du principe de subsidiarité, les Etats devraient envisager favorablement de telles délégations de pouvoirs sur une base territoriale incluant des fonctions spécifiques d'autogestion, en particulier là où cela permettrait aux minorités d'améliorer leurs chances d'exercer un pouvoir sur les questions les concernant.

20) Des administrations locales, régionales ou autonomes appropriées qui correspondent à la situation historique et territoriale spécifique des minorités nationales peuvent assumer un certain nombre de fonctions afin de répondre plus efficacement aux préoccupations de ces minorités.

- Les fonctions pour lesquelles ces administrations ont assumé avec succès une partie prédominante ou significative des pouvoirs incluent l'éducation, la culture, l'utilisation des langues minoritaires, l'environnement, l'aménagement local, les ressources naturelles, le développement économique, le maintien de l'ordre sur le plan local, le logement, la santé et autres services sociaux.
- Les fonctions assurées conjointement par les autorités centrale et régionale incluent la fiscalité, l'administration de la justice, le tourisme et les transports.

21) Les autorités locales, régionales et autonomes doivent respecter et garantir les droits de l'homme de tous les individus y compris les droits de toute minorité relevant de leur compétence.

## **IV. GARANTIES**

### **A. Garanties constitutionnelles et juridiques**

22) Les dispositions en matière d'autogestion devraient être fixées par la loi et, en règle générale, ne pas pouvoir être modifiées de la même manière que les lois et règlements ordinaires. Les dispositions visant à promouvoir la participation des minorités au processus de prise de décisions peuvent être définis par la loi ou par d'autres moyens appropriés.

- Les mesures de rang constitutionnel nécessitent en règle générale un seuil de consentement législatif ou populaire plus élevé pour pouvoir être adoptées et modifiées.
- La modification des dispositions en matière d'autogestion, prévues par la loi, requiert souvent l'approbation par une majorité qualifiée de l'organe législatif, des organes autonomes ou des organes représentant les minorités nationales ou des deux à la fois.
- L'examen périodique des dispositions en matière d'autogestion et de participation des minorités au processus de décision peut d'avérer utile pour déterminer si ces mécanismes devraient être amendés compte tenu de l'expérience acquise ou de l'évolution de la situation.

23) La possibilité de recourir à des dispositions provisoires ou mises en place progressivement qui permettent de mettre à l'essai et de développer de nouvelles formes de participation peut être envisagée. Ces dispositions peuvent être arrêtées par la loi ou de moyens informels pour une durée déterminée qui peut être prorogée, modifiée ou terminée en fonction des résultats obtenus.

### **B. Recours**

24) La participation effective des minorités nationales à la vie publique requiert des moyens de consultation bien établis pour la prévention des conflits et le règlement des différends ainsi que, le cas échéant, des mécanismes ad hoc ou alternatifs. Parmi ces méthodes figurent notamment :

- la résolution par voie judiciaire de conflits, notamment l'examen par une instance judiciaire de la législation ou des décisions administratives, ce qui exige que L'Etat possède une magistrature indépendante, accessible et impartiale dont les décisions sont respectées ; et
- des mécanismes supplémentaires pour le règlement des différends, tels que la négociation, les enquêtes, la médiation, l'arbitrage, un ombudsman pour les minorités nationales et des commissions spéciales qui peuvent servir de points de convergence pour recevoir les plaintes relatives à la gestion des affaires publiques et de mécanismes pour y donner suite.

## **NOTE EXPLICATIVE RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS DE LUND SUR LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES MINORITES NATIONALES A LA VIE PUBLIQUE**

### **I. PRINCIPES GENERAUX**

- 1) Tant la Charte des Nations Unies (ci-après dénommée la « Charte ») que les documents de base de la CSCE/OSCE cherchent à maintenir et à renforcer la paix et la sécurité internationales grâce au développement de relations amicales et de coopération entre Etats également souverains respectant les droits de l'homme, notamment les droits des personnes appartenant à des minorités. En effet, l'histoire montre que le fait de ne pas respecter les droits de l'homme, notamment les droits des minorités, peut compromettre la stabilité à l'intérieur d'un Etat et nuire aux relations entre Etats, mettant ainsi en danger la paix et la sécurité internationales.

En commençant par le Principe VII des dix principes de l'Acte final de Helsinki, 1975 les Etats participants de l'OSCE ont souligné le lien fondamental qui existe entre le respect des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales et le maintien de la paix et de la stabilité. Cette constatation a été réitérée dans des documents de base ultérieurs tels que le Document de clôture de Madrid, 1983 (paragraphe 15 des Principes), le Document de clôture de Vienne, 1989 (paragrapes 18 et 19 des Principes), et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 1990, ainsi que dans d'autres documents de réunions au sommet ultérieures, comme par exemple le Document de Helsinki 1992 (paragraphe 24 de la Partie IV) et le Document de Lisbonne 1996 (Partie I, Déclaration de Lisbonne sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du vingt et unième siècle, paragraphe 2). Au niveau de l'Organisation des Nations Unies, le lien entre la protection et la promotion des droits des minorités et le maintien de la paix et de la stabilité est exprimé, entre autres, dans le préambule de la Déclaration [des Nations Unies] des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992 (ci-après dénommée la « Déclaration des Nations Unies sur les minorités »). En adoptant la Charte de Paris pour

une nouvelle Europe, tous les Etats participants de l'OSCE se sont en outre déclarés attachés à la gestion démocratique des affaires publiques.

L'égalité des chances en ce qui concerne la jouissance des droits de l'homme des personnes appartenant à des minorités implique leur participation effective aux processus décisionnels, surtout pour ce qui est des décisions les concernant tout particulièrement. S'il est vrai que les circonstances varient considérablement et que les processus démocratiques habituels peuvent suffire pour répondre aux besoins et aspirations des minorités, l'expérience montre néanmoins que des mesures spéciales sont souvent nécessaires pour faciliter la participation effective des minorités à la prise de décisions. Les normes internationales ci-après obligent les Etats à prendre des mesures de ce genre dans de telles situations : selon le paragraphe 35 du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de 1990 (ci-après dénommé le « Document de Copenhague »), les Etats participants de l'OSCE « respecteront 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 » ; selon les paragraphes 2 et 3 de l'Article 2 de la Déclaration sur les minorités de 1992 de l'ONU, « les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à [...] la vie publique » et « le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent » ; et, selon l'Article 15 de la Convention-cadre [du Conseil de l'Europe] pour la protection des minorités nationales de 1994 (ci-après dénommée la « Convention-cadre »), les Etats Parties « s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ».

L'offre de possibilités de participation effective part du principe que cette participation sera volontaire. En effet, la notion fondamentale d'intégration sociale et politique se distingue des méthodes d'assimilation forcée et de leurs résultats conformément à la mise en garde figurant à l'Article 5 de la Convention-cadre. Ce n'est que sur une base volontaire que la poursuite des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités peut être

pacifique, ce qui offre la perspective des meilleurs résultats possibles en ce qui concerne l'élaboration de politiques et de lois. Ces processus de consultation impliquant la participation de tous les intéressés servent donc l'objectif de bonne gestion des affaires publiques en répondant aux intérêts de toute la population - en intégrant l'ensemble des intérêts de la population dans le tissu de la vie publique et en renforçant en fin de compte l'intégrité de L'Etat. Les normes internationales se référant à une participation effective des minorités à la vie publique soulignent le fait qu'elles ne peuvent être interprétées comme comportant un droit quelconque d'entreprendre des activités contrevenant aux buts et principes des Nations Unies, de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats (voir par. 37 du Document de Copenhague, par. 4 de l'Article 8 de la Déclaration sur les minorités de l'ONU, et le préambule de la Convention-cadre).

- 2) Dans l'esprit du paragraphe 25 de la Partie VI du Document de Helsinki 1992, ces recommandations se fondent sur les engagements correspondants dans la mesure où elles offrent aux Etats participants de l'OSCE « de nouveaux moyens d'améliorer la mise en œuvre des engagements pertinents de la CSCE auxquels ils ont souscrits, y compris ceux qui sont liés à la protection et à l'instauration de conditions propices à la promotion de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales ».

Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies précise que l'un des buts de l'Organisation est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » - ce qui, comme il est spécifié plus loin l'alinéa c) de l'Article 55, implique « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » La Charte est fondée sur la relation étroite qui existe entre le respect des droits de l'homme et la paix et la sécurité internationales, et la valeur fondamentale de la dignité humaine est encore énoncée à l'Article 1 de la Déclaration universelle des droits de

l'homme de 1948, dans les préambules du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, et dans la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette dignité est également inhérente à tous les être humains et assortie de droits égaux et inaliénables.

C'est du principe de dignité égale et de droits inaliénables qu'est issu le principe de non-discrimination, tel qu'il est exprimé dans presque tous les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, notamment à l'Article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux Articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'Article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale précise que cet instrument interdit toute discrimination fondée notamment sur « l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ». L'Article 14 de la Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée la « Convention européenne des droits de l'homme ») étend aussi expressément le principe de non-discrimination, pour couvrir les cas de discrimination fondée notamment sur « l'origine nationale ou sociale, [ou] l'appartenance à une minorité nationale », chaque fois qu'il s'agit des droits et libertés garantis par la Convention. En effet, la Constitution respective des principaux Etats participants de l'OSCE englobe ces affirmations et principes.

Dans la mesure où les personnes appartenant à des minorités nationales sont habilitées à exercer leur droit à une participation effective à la vie publique, elles jouissent de ce droit sans aucune discrimination, comme il est précisé au paragraphe 31 du Document de Copenhague et à l'Article 4 de la Convention-cadre ainsi qu'à l'alinéa 1) de l'Article 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités. Cependant, conformément à l'alinéa 2) de l'Article 4 de la Convention-cadre, le souci de dignité égale va au-delà du principe de non-discrimination et concerne « une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité » pour lesquelles les Etats doivent « adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates... dans tous les domaines de

a vie... politique » en tenant « dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales. »

Le rapport établi dans la recommandation entre le respect des droits de l'homme et le développement de la société civile reflète l'exigence de « démocratie politique effective » qui, selon le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, est étroitement liée à la justice et à la paix dans le monde. Les Etats participants de l'OSCE ont en outre affirmé dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe qu'une gestion démocratique des affaires publiques, comprenant notamment le respect des droits de l'homme, est la base de la prospérité.

- 3) Lorsque des institutions particulières sont établies pour garantir la participation effective des minorités nationales à la vie publique, ce ne doit pas être aux dépens des droits des autres citoyens. Tous les droits de l'homme doivent être respectés à tout moment, y compris par ces institutions auxquelles L'Etat peut déléguer des pouvoirs. Conformément au paragraphe 33 du Document de Copenhague, lorsque des Etats participants prennent les mesures nécessaires pour protéger l'identité de personnes appartenant à des minorités nationales, « de telles mesures devront être conformes aux principes de l'égalité et de la non-discrimination à l'égard des autres citoyens de L'Etat participant concerné. » Le Document de Copenhague stipule en outre, au paragraphe 38, que « les Etats participants, dans leurs efforts visant à protéger et à promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, respecteront pleinement les engagements pris en vertu des conventions en vigueur dans le domaine des droits de l'homme et autres instruments internationaux ». La Convention-cadre utilise une formule analogue à l'Article 20 : « Dans l'exercice des droits et des libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales. » Ce principe s'applique en particulier au cas des « minorités au sein d'une minorité », surtout dans le contexte territorial (voir les recommandations 16 et 21 ci-après). Il implique aussi le respect des droits fondamentaux des femmes, notamment l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes « dans la vie politique et publique du pays », comme il est stipulé à

l'Article 7 de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

- 4) Le principe de l'auto-identification des personnes appartenant à des minorités repose sur plusieurs engagements fondamentaux. Le paragraphe 32 du Document de Copenhague précise que « L'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix ». Le paragraphe 1 de l'Article 3 de la Convention-cadre prévoit de même que « Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. » La même interdiction figure par ailleurs au paragraphe 2 de l'Article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités aux termes de laquelle « Les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la présente Déclaration ».

La liberté de chacun de se donner l'identité de son choix est indispensable pour garantir le respect de l'autonomie et de la liberté individuelles. Une personne peut posséder plusieurs identités dans la vie privée mais également dans la vie publique. En effet, dans les sociétés ouvertes caractérisées par des mouvements accrus de personnes et d'idées, de nombreuses personnes ont plusieurs identités qui coïncident, coexistent ou se superposent (selon un ordre hiérarchique ou non), reflétant leurs différentes formes d'appartenance. Assurément, les identités ne se fondent pas uniquement sur l'ethnicité, pas plus qu'elles ne sont uniformes au sein d'une même collectivité ; différents membres peuvent avoir chacune de ces identités à divers degrés et selon différentes nuances. Différentes identités peuvent être plus ou moins accentuées en fonction de la question considérée. Par conséquent, une même personne peut se donner une identité différente à des fins différentes en fonction de l'importance de cette identité et de ce qui lui convient le mieux. Par exemple, dans certains Etats, une personne peut choisir une langue donnée pour compléter sa feuille d'impôts et pourtant se donner, à d'autre fins, une identité différente, au sein d'une collectivité locale.

- 5) Dans le cadre de la démocratie, le processus de prise de décisions est tout aussi important que la substance même des décisions prises. Etant donné qu'une collectivité n'est pas seulement l'objet mais également la bénéficiaire d'une bonne gestion, celle-ci devrait toujours faire participer les personnes concernées, être transparente et être justifiable auprès des personnes concernées afin que chacune puisse s'en faire une idée et en juger. Seules de telles méthodes de gestion inspireront au public une confiance durable. Une telle implication peut prendre différentes formes - concertation, sondage, référendum, négociations et même consentement spécifique des personnes directement concernées - et les décisions qui en résultent ont des chances d'être observées de bon gré. Lorsque le point de vue des pouvoirs publics est susceptible de différer sensiblement de celui de la communauté concernée, il peut être suggéré, conformément aux principes d'une bonne gestion des affaires publiques, de faire appel aux services d'un tiers pour aider à trouver l'arrangement le plus satisfaisant.

En ce qui concerne spécifiquement les minorités nationales, le paragraphe 33 du Document de Copenhague engage les Etats participants de l'OSCE à prendre des mesures pour « protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créer des conditions propres à promouvoir cette identité [...] après avoir procédé à des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités ». Dans le paragraphe 26 de la partie VI du Document de Helsinki, les Etats participants de l'OSCE se sont en outre engagés à « traiter des problèmes de minorités nationales de manière constructive, par des moyens pacifiques et par le dialogue entre toutes les parties intéressées, sur la base des principes et engagements de la CSCE ». Eu égard à « toutes les parties intéressées », le paragraphe 30 du Document de Copenhague reconnaît « le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales, y compris les partis politiques, les syndicats, les organisations des droits de l'homme et les groupements religieux, pour la promotion de la tolérance et de la diversité culturelle et pour la recherche de solutions aux problèmes concernant les minorités nationales ».

Cette implication des intéressés exige un climat de tolérance. Un climat social et politique de respect mutuel et d'égalité doit être instauré par la loi mais également enseigné en tant qu'éthique sociale partagée par

l'ensemble de la population. Les médias ont un rôle particulier à jouer à cet égard. Le paragraphe 1 de l'Article 6 de la Convention-cadre prévoit que « les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias ». Les Etats devraient, plus particulièrement, agir en vue de faire cesser l'utilisation en public de noms et de termes désobligeants et péjoratifs et prendre des mesures afin de combattre l'usage de stéréotypes négatifs. Idéalement, les représentants de la communauté concernée devraient participer au choix et à l'élaboration des mesures prises pour maîtriser ces problèmes.

## **II. PARTICIPATION A LA PRISE DE DECISIONS**

### **A. Dispositions au niveau de l'administration centrale**

- 6) Se fondant sur le paragraphe 35 du Document de Copenhague, le premier paragraphe de la partie III du Rapport de la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales (Genève 1991) souligne que « lorsque sont débattus dans leur pays des problèmes relatifs à la situation des minorités nationales, ces dernières devraient avoir la possibilité effective de jouer un rôle... [et] 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 ». Le paragraphe 24 de la partie VI du Document de Helsinki engage les Etats participants de l'OSCE à « [intensifier], dans ce contexte, leurs efforts pour assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit individuellement ou en commun avec d'autres, y compris le droit de pleinement participer, conformément aux procédures démocratiques de prise de décisions appliquées par chaque Etat, à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays dans lequel elles vivent, y compris par la participation démocratique aux instances décisionnelles et aux organes consultatifs existant à l'échelon national, régional et local, notamment par le truchement des partis politiques et des associations ».

L'essence même de la participation réside dans l'engagement, à la fois en termes de possibilités de contribuer de manière substantielle au processus de prise de décisions et en termes d'effet de ces contributions. La notion de bonne gestion des affaires publiques englobe le principe selon lequel la prise de décisions à la majorité n'est pas toujours suffisante. En termes de structures de L'Etat, diverses formes de décentralisation peuvent permettre de garantir que, tant au niveau de L'Etat qu'aux niveaux subsidiaires, les décideurs prennent les décisions les plus pertinentes possibles et en rendent compte aux personnes concernées. Pour y parvenir, il existe différents moyens dans un Etat unitaire ou dans des systèmes fédéraux ou confédéraux. Il est possible d'assurer la représentation des minorités au sein des organes décisionnels en leur réservant des sièges (au moyen de quotas, de promotions ou d'autres mesures) tout en prévoyant d'autres formes de participation, comme notamment une représentation assurée au sein de comités compétents, avec ou sans droits de vote. La représentation au sein d'organes exécutifs, judiciaires, administratifs ou autres peut être assurée par des moyens similaires, qu'il s'agisse d'une condition officielle à remplir ou d'une pratique courante. Des organes spéciaux peuvent également être créés pour tenir compte des préoccupations des minorités. Afin de donner aux minorités des possibilités réelles d'exercer tous leurs droits, des mesures spécifiques s'imposent dans la fonction publique, notamment pour garantir le droit « d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques » comme le prévoit l'alinéa c) de l'Article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

## **B. Elections**

- 7) Des pouvoirs publics représentatifs choisis au cours d'élections libres, équitables et périodiques constituent le symbole de toute démocratie contemporaine. L'objectif fondamental étant, pour reprendre les termes du paragraphe 3 de l'Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ». Cette norme fondamentale est exprimée dans les traités universels et européens, à savoir à l'Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'Article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qui concerne les Etats participants de l'OSCE, les paragraphes 5 et 6 du Document de Copenhague précisent que « parmi les principes de la justice essentiels à

l'expression complète de la dignité inhérente à la personne humaine et des droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains », « 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 ».

Bien que les Etats aient une latitude considérable pour choisir la manière de se conformer à ces obligations, ils doivent le faire sans discrimination et chercher à obtenir la meilleure représentativité possible. En effet, dans le contexte de l'Organisation des Nations Unies, le Comité des droits de l'homme a expliqué, au paragraphe 12 de son Observation générale No 25 sur l'Article 25 (57ème Session 1996), que « le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. [...] Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités. » En outre, selon le paragraphe 5 de l'Observation générale No 25, « la direction des affaires publiques [...] est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. »

Dans la mesure où aucun système électoral n'est neutre compte tenu des différents opinions et intérêts en jeu, les Etats devraient adopter le système de gouvernement le plus représentatif dans leur situation spécifique. Ce point est particulièrement important pour les personnes appartenant à des minorités nationales qui risqueraient autrement de ne pas bénéficier d'une représentation adéquate.

- 8) En principe, les démocraties ne devraient pas se préoccuper de la manière dont les personnes s'organisent politiquement dans la mesure où elles utilisent des moyens pacifiques et respectueux des droits d'autrui. Il s'agit essentiellement là de liberté d'association comme l'énoncent une grande variété d'instruments internationaux, entre autres : l'Article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et le paragraphe 6 du

Document de Copenhague. La liberté d'association est également garantie expressément aux personnes appartenant à des minorités nationales en vertu du paragraphe 32.6 du Document de Copenhague et de l'Article 7 de la Convention-cadre. Plus spécifiquement, le paragraphe 24 de la partie VI du Document de Helsinki engage les Etats participants de l'OSCE à « assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit individuellement ou en commun avec d'autres, y compris le droit de pleinement participer, [...] à la vie politique [...] du pays dans lequel elles vivent, [...] notamment par le truchement des partis politiques et des associations ».

Le plein respect de l'égalité des droits et du principe de non-discrimination réduira ou éliminera la demande ou la nécessité de partis politiques constitués en fonction de liens ethniques, mais dans certaines conditions ces partis à assise communautaire peuvent, seuls, faire espérer une représentation effective et, partant, une participation effective d'intérêts spécifiques. Bien entendu, des partis peuvent être fondés sur d'autres bases, par exemple, des intérêts régionaux. En principe, les partis devraient être ouverts et se situer au-dessus des problèmes strictement ethniques ; les principaux partis devraient ainsi chercher à attirer les membres des minorités afin de réduire la nécessité de partis à assise ethnique ou le désir d'en créer. Le choix du système électoral peut être important à cet égard. Quoi qu'il en soit, aucun parti politique ou aucune autre association ne peut appeler à la haine raciale, ce qu'interdisent l'Article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'Article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

- 9) Le système électoral peut servir à constituer les organes législatifs, et d'autres organismes ou institutions, et, notamment, à pourvoir des postes particuliers. Les circonscriptions élisant un seul député peuvent assurer la représentation adéquate des minorités, si leur découpage et la concentration des communautés minoritaires le permettent, mais la représentation proportionnelle peut elle aussi aider à garantir cette représentation. Différentes formes de représentation proportionnelle ont été adoptées dans les Etats participants de l'OSCE, dont les suivantes : « vote préférentiel » - les électeurs déterminent par leurs préférences le classement des

candidats ; « listes ouvertes » - les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un candidat inscrit sur la liste d'un parti, tout en votant pour ce parti ; « panachage » - les électeurs peuvent voter pour deux candidats ou plus qui figurent sur différentes listes ; et « cumulation » - les électeurs ont la possibilité de donner deux voix ou plus à leur candidat préféré. La barre à franchir pour être élu ne devrait pas être si élevée qu'elle entrave la représentation des minorités.

- 10) En découpant les circonscriptions électorales, il faudrait tenir compte des préoccupations et intérêts des minorités nationales pour garantir ainsi leur représentation au sein des organes de décision. Conformément au concept « d'équité », personne ne devrait être lésé par la méthode retenue et toutes les préoccupations et tous les intérêts devraient être dûment pris en considération. Logiquement, le découpage devait être assuré par un organisme indépendant et impartial qui veillerait, notamment, au respect des droits des minorités. Dans les Etats participants de l'OSCE, cette fonction est souvent exercée par une commission électorale professionnelle permanente.

Quoi qu'il en soit, les Etats ne devraient pas modifier le découpage électoral, ni changer d'une autre manière les proportions de la population dans une circonscription, pour réduire ou empêcher la représentation des minorités, ce qui est expressément interdit par l'Article 16 de la Convention-cadre, alors que l'Article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose ce qui suit : « Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet » (voir recommandation 19 concernant les dispositions territoriales).

### **C. Dispositions aux niveaux régional et local**

- 11) Cette recommandation s'applique à tous les niveaux de pouvoir au-dessous de l'administration centrale (provinces, départements, districts, préfectures, municipalités, villes ou autres agglomérations urbaines, qui font partie d'un Etat unitaire ou sont élément constitutif d'un Etat fédéral, ainsi que régions et autres entités autonomes). La jouissance systématique en toute égalité de tous les droits de l'homme signifie également que les droits qui sont exercés au niveau de l'administration centrale devraient

pouvoir être exercés dans toutes les structures inférieures. Les critères utilisés pour créer des structures à l'échelon régional et local peuvent cependant différer de ceux appliqués au niveau de l'administration centrale. Les structures établies peuvent également être asymétriques et varier en fonction des besoins divergents et des souhaits exprimés.

#### **D. Organes consultatifs**

- 12) Le paragraphe 24 de la Partie VI du Document de Helsinki oblige les Etats participants de l'OSCE à « assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit individuellement ou en commun avec d'autres, y compris le droit de pleinement participer [...] à la vie politique [...] du pays dans lequel elles vivent, y compris par la participation démocratique aux [...] organes consultatifs existant à l'échelon national, régional et local ». Ces organes peuvent être permanents ou répondre à des besoins spéciaux, faire partie du pouvoir législatif ou exécutif, y être attachés ou en être indépendants. Des comités attachés à des organes parlementaires, comme les tables rondes sur les minorités, existent dans plusieurs Etats participants de l'OSCE. Ces comités peuvent fonctionner et fonctionnent effectivement à tous les échelons de gouvernement, notamment dans le cadre des dispositions relatives à l'autonomie administrative. Pour être efficaces, ces organes devraient comprendre, outre les représentants des minorités, des personnes pouvant leur apporter des compétences spéciales, disposer de ressources suffisantes et retenir réellement l'attention des décideurs. Outre qu'ils donnent des avis ou des conseils, ces organes peuvent servir d'intermédiaire entre décideurs et groupes minoritaires. Ils peuvent aussi stimuler des actions au niveau du gouvernement et à l'échelon des communautés minoritaires. Ces organes peuvent aussi s'acquitter de tâches spécifiques se rattachant à l'exécution de programmes, notamment dans le domaine de l'éducation. En outre, les comités à vocation spéciale peuvent revêtir une importance particulière pour certaines minorités qui devraient y être représentées.
- 13) Les possibilités d'utilisation constructive de ces organes varient en fonction de la situation particulière. En tout cas, la gestion avisée des affaires publiques oblige toutefois les autorités à prendre des mesures concrètes - établir des organes consultatifs, les consulter en tant que de besoin et solliciter leurs avis. Les autorités aideront ces organes et leurs

membres à prendre des décisions judicieuses et à inspirer confiance à la société en général, en adoptant une attitude ouverte et exempte d'idées préconçues à leur égard.

### **III. AUTOGESTION**

- 14) Le terme « autogestion » implique l'exercice par la collectivité d'un certain degré de contrôle sur les affaires qui la concernent. Le choix du terme « gestion » ne signifie pas nécessairement que cette compétence soit exclusive. Peuvent y être englobées, en outre, d'autres fonctions : tutelle administrative, encadrement et certaines attributions en matière législative et judiciaire. L'Etat peut avoir recours, à cette fin, à la délégation ou à la déconcentration de pouvoirs, ou, dans le cas d'un Etat fédéral, à une répartition initiale des attributions. Les dispositions adoptées dans les Etats participants de l'OSCE sont désignées par des termes comme délégation de pouvoirs, autonomie administrative ou statut d'autonomie. Aucun critère ethnique ne doit être pris en compte dans les dispositions territoriales.

Au paragraphe 35 du Document de Copenhague, les Etats participants de l'OSCE ont pris note « des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de L'Etat concerné ». Par la suite, il est noté au septième paragraphe de la Partie IV du Rapport de la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales (Genève) « que des résultats positifs ont été obtenus par certains [des Etats participants], selon des voies démocratiques appropriées, entre autres : [...] par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale, notamment grâce à l'existence d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs constitués par voie d'élections libres et périodiques ; par la gestion autonome, par une minorité nationale, des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable ; par des formes décentralisées ou locales d'administration ; [...] par l'octroi d'une assistance financière et technique aux personnes appartenant à des minorités nationales qui désirent exercer leur droit d'établir leurs propres

institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses et d'en assurer le fonctionnement [...] ». Conçu dans des termes plus généraux, le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale souligne que « les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir » apportent une contribution à « la défense et [au] renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe ». A cet égard, la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit à l'Article 9 le droit à des ressources propres et suffisantes pour l'exercice de ces pouvoirs décentralisés.

- 15) Dans la mesure où L'Etat conserve la responsabilité de certains domaines qui l'intéressent dans son ensemble, il doit faire en sorte que ces domaines fassent l'objet de règlements arrêtés par ses autorités centrales. Il s'agit normalement des domaines suivants : la défense, qui est essentielle pour préserver l'intégrité territoriale de L'Etat ; la politique macro-économique, qui est importante dans la mesure où l'administration centrale est appelée à jouer un certain rôle égalisateur entre des régions inégales du point de vue économique ; et les affaires diplomatiques traditionnelles. Si d'autres domaines peuvent avoir des incidences à l'échelon national, ils doivent eux aussi être soumis, au moins jusqu'à un certain degré, à une réglementation édictée par le pouvoir central. La régulation dans ces domaines peut aussi être partagée, notamment avec les unités territoriales ou les groupes minoritaires particulièrement touchés (voir recommandations 18 et 20). Ce partage d'un pouvoir réglementaire doit néanmoins être compatible avec les principes des droits de l'homme et faire l'objet d'une gestion rationnelle et coordonnée.

L'éducation est un domaine où les responsabilités sont depuis toujours partagées sur une base territoriale ou non territoriale ou sur les deux et qui a une importance particulière pour L'Etat dans son ensemble et pour les groupes minoritaires. L'Article 5.1 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement indique d'une manière assez détaillée comment ce partage des responsabilités devrait se faire : « Les Etats parties à la présente Convention conviennent : [...]

- b) Qu'il importe de respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux : 1° de choisir pour leurs enfants des établissements

autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par les autorités compétentes ; et 2° de faire assurer, selon les modalités d'application propres à la législation de chaque Etat, l'éducation religieuse et morale des enfants conformément à leurs propres convictions ; qu'en outre, aucune personne ni aucun groupe ne devraient être contraints de recevoir une instruction religieuse incompatible avec leurs convictions ;

- c) Qu'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois : i) que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale ; ii) que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes et iii) que la fréquentation de ces écoles soit facultative. »

- 16) Le principe de la gestion démocratique des affaires publiques, énoncé à l'Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'Article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et dans les normes adoptées par l'OSCE, s'applique à tous les niveaux et à tous les aspects de cette gestion. Lorsque les institutions d'autogestion sont nécessaires ou souhaitables, l'application du principe démocratique au sein de ces institutions doit permettre à toute personne de jouir de ses droits sur un pied d'égalité.

#### **A. Dispositions non territoriales**

- 17) La présente section traite de la question de l'autonomie non territoriale - souvent désignée sous l'appellation « d'autonomie personnelle » ou « d'autonomie culturelle » - ce qui semble devoir être utile lorsqu'un groupe est éparpillé du point de vue géographique. De telles divisions du pouvoir, y compris le contrôle exercé sur un sujet donné, peuvent avoir lieu au niveau de l'Etat ou dans le cadre de dispositions territoriales. Dans

tous les cas, il faut assurer le respect des droits fondamentaux d'autrui. En outre, il faudrait allouer les ressources financières nécessaires à l'exercice de fonctions publiques dans le cadre d'un processus de concertation faisant intervenir tous les intéressés (voir recommandation 5).

- 18) Ce n'est pas une liste exhaustive des fonctions possibles. Tout dépendra en grande partie de la situation, et en particulier des besoins et des souhaits exprimés de la minorité. Dans différents cas, différents sujets seront d'un plus ou moins grand intérêt pour les minorités, et les décisions prises dans ces domaines les toucheront à des degrés variés. Certaines attributions peuvent être partagées. L'un des grands sujets de préoccupation des minorités est de pouvoir utiliser, à titre individuel, leur propre nom, ou déterminer l'appellation des institutions qui les représentent, comme il est prévu au paragraphe 1 de l'Article 11 de la Convention-cadre. Pour ce qui est de la religion, la recommandation ne préconise pas d'ingérence de L'Etat dans les questions religieuses autres que celles qui sont en rapport avec les pouvoirs (concernant par exemple l'établissement de fiches individuelles d'état civil) délégués à des autorités religieuses. Cette recommandation ne prévoit pas que des institutions minoritaires contrôlent les médias - même si les personnes appartenant à des minorités doivent avoir la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias, comme le garantit le paragraphe 3 de l'Article 9 de la Convention-cadre. Il est vrai que la culture a de nombreux aspects qui s'étendent à des domaines tels que la protection sociale, le logement et les soins donnés aux enfants ; L'Etat devrait tenir compte des intérêts des minorités dans la gestion administrative de ces questions.

## **B. Dispositions territoriales**

- 19) On observe dans les Etats européens une tendance générale à la déconcentration des pouvoirs et à l'application du principe de subsidiarité, de sorte que les décisions sont prises autant que possible par les autorités les plus proches de ceux qui sont le plus directement concernés par ces décisions et par ces derniers. Le paragraphe 3 de l'Article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale exprime cet objectif comme suit : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et

d'économie. » L'autonomie territoriale peut contribuer à préserver l'unité d'un Etat tout en améliorant le niveau de participation et l'engagement des minorités, un plus grand rôle leur étant attribué à un échelon administratif qui reflète leur concentration démographique. Une fédération peut aussi permettre d'atteindre cet objectif, au même titre que des dispositions particulières d'autonomie à l'intérieur d'un Etat unitaire. Il est aussi possible d'avoir une administration mixte. Comme il est indiqué dans la recommandation 15, les dispositions prises ne doivent pas être uniformes dans tout L'Etat, elles peuvent varier en fonction des besoins et des souhaits exprimés.

- 20) Les autorités autonomes doivent avoir des pouvoirs réels pour prendre des décisions aux niveaux législatif, exécutif ou judiciaire. A l'intérieur de L'Etat, le pouvoir peut être partagé entre des autorités centrales, régionales et locales et aussi entre diverses fonctions. Le paragraphe 35 du Document de Copenhague fait état, au titre de solutions de rechange, « des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique ». De toute évidence, il n'y a pas besoin pour cela d'uniformité à l'intérieur de L'Etat. L'expérience montre que les attributions peuvent être partagées même en ce qui concerne des domaines qui relèvent habituellement de l'administration centrale, y compris les compétences en matière de justice (pour les questions de fond comme pour les questions de procédure) et les fonctions intéressant les économies traditionnelles. Les populations concernées devraient, au minimum, participer systématiquement à l'exercice de cette autorité. En même temps, l'administration centrale doit conserver le pouvoir nécessaire pour assurer la justice et l'égalité des chances dans L'Etat tout entier.
- 21) Lorsqu'il est possible de déléguer les pouvoirs sur une base territoriale pour améliorer la participation effective des minorités, ces pouvoirs doivent être exercés compte dûment tenu des minorités relevant de ces juridictions. Les organes administratifs et exécutifs doivent être responsables devant la population tout entière du territoire, ce qui découle du paragraphe 5.2 du Document de Copenhague, qui engage les Etats participants de l'OSCE à assurer à tous les niveaux et pour toutes les personnes « une forme de gouvernement de type représentatif et dans

laquelle le pouvoir exécutif est responsable devant le parlement élu ou le corps électoral ».

## **IV. GARANTIES**

### **A. Garanties constitutionnelles et juridiques**

- 22) Cette section traite de la question du « verrouillage », c'est-à-dire des moyens de consolider l'acquis par des dispositions législatives. Dans certains cas, il pourrait être utile de prévoir des dispositions législatives très détaillées, alors que dans d'autres cas un cadre général sera probablement suffisant. Dans tous les cas, comme il est indiqué dans la recommandation 5, les dispositions devraient résulter de processus transparents. Cependant, une fois ces dispositions prises, la stabilité est de rigueur pour assurer une certaine sécurité à ceux qui sont concernés, en particulier aux personnes appartenant à des minorités nationales. Les Articles 2 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale expriment une préférence pour des dispositions constitutionnelles. Pour parvenir à l'équilibre souhaité entre stabilité et souplesse, il peut être utile d'en prévoir le réexamen à intervalles fixes, ce qui dépolitise à l'avance les opérations de modification et rend le processus de réexamen moins sujet à controverse.
- 23) Cette recommandation diffère de la recommandation 22 dans la mesure où elle encourage la mise à l'essai de nouveaux régimes novateurs plutôt que la fixation de conditions pour la modification d'arrangements existants. Les autorités responsables peuvent souhaiter appliquer des méthodes différentes selon les relations qui existent entre l'administration centrale et les représentants des minorités. Sans préjuger de la position finale, une telle méthode peut donner de bons résultats, surtout grâce à des processus d'innovation et de mise en œuvre.

### **B. Recours**

- 24) Au paragraphe 30 du Document de Copenhague, les Etats participants de l'OSCE « reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur L'Etat de droit, avec un

système judiciaire indépendant efficace ». L'idée de recours utile est également prévue au paragraphe 3 de l'Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, alors qu'un « recours juridictionnel » est prévu à l'Article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le contrôle juridictionnel peut être exercé par des cours constitutionnelles et, en réalité, par des organes internationaux compétents en matière de droits de l'homme. Des mécanismes et institutions non juridictionnels, tels que des commissions nationales, des médiateurs, des offices des relations interethniques ou inter- raciales, peuvent également jouer un rôle décisif, comme il est prévu au paragraphe 27 du Document de Copenhague, au paragraphe 2 de l'Article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et au paragraphe 36 de la Déclaration et [du] Programme d'action de Vienne, adoptés en 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.