

Université de Montréal

Le pluralisme pour une protection effective des minorités

La protection des minorités en droit international -

Hongrie et Roumanie, une étude de cas

par

Marie-Hélène Giroux

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de

Maître en droit (LL.M.)

Août 1999

© Marie-Hélène Giroux, 1999



2011 2344 6

AZBD
U54t
1999
v.018

Université de Montréal

La présente est une preuve effective des services
à la protection des données en deux versions -
français et anglais, une fois de plus.

par

Marie-France Gauthier

Faculté de droit

Mémoire présenté à l'école des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise en droit (M.É.)

Année 1999



2011-2344-6

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Le pluralisme pour une protection effective des minorités

La protection des minorités en droit international -

Hongrie et Roumanie, une étude de cas

présenté par :

Marie-Hélène Giroux

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Louise Rolland, présidente rapporteur

Jean-Guy Belley, membre

François Crépeau, membre

Guy Rocher, membre (directeur de recherche)

Mémoire accepté le : 26 septembre 1999

*«Settlers are arriving here from different regions and provinces. They speak different languages, bring different customs and weapons with them. They are attracted by the splendour of your court. Those countries which have only one language and only one custom are weak and fragile. This is what I order you to do, my son : take care of your foreigners, esteem and support them. They should favour your country to others. Keep in mind, everybody is born as a free human being. Do not keep anyone as a bond.» (Admonestation du roi St-Stephan de Hongrie à son fils, le prince Imre, il y a 950 ans. Scriptores rerum hungarum tempore ducum regumque stripis Arpadianae gestarum.) **

* Je remercie M. Joseph V. Komlossy, vice-président de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes, de m'avoir si gentiment fourni cette belle citation.

Le pluralisme pour une protection effective des minorités

La protection des minorités en droit international - Hongrie et Roumanie, une étude de cas

SOMMAIRE

La question des minorités nationales est très certainement l'un des plus importants problèmes de sécurité et de droits de l'homme auquel est confrontée aujourd'hui l'Europe. Les récents événements en ex-Yougoslavie et dans l'ex-URSS notamment, ont démontré à quel point le défaut d'avoir un système efficace de protection des minorités peut avoir de sérieuses répercussions sur la sécurité des populations, des minorités nationales et de la région.

Comme une solution aux problèmes des minorités, nous affirmons la nécessité d'envisager le pluralisme. Le pluralisme, qu'il soit juridique, politique ou culturel permet une meilleure protection des droits des minorités dans un État et assure la cohésion sociale d'une société multiculturelle. Pour démontrer notre hypothèse, nous analysons la situation des minorités dans deux États soit la Roumanie et la Hongrie.

Notre analyse porte, d'une part, sur l'influence des instruments internationaux en matière de protection des minorités, élaborés tant par le Conseil de l'Europe, l'OSCE que les Nations Unies, sur les législations nationales et sur la démocratisation au sein d'un État donné. D'autre part, nous démontrons comment les perspectives d'adhésion aux institutions européennes favorisent les droits des minorités. Essentiellement, nous établissons que le pluralisme engendre une meilleure protection des droits des minorités et peut être envisagé comme solution aux poussées nationalistes extrémistes et aux revendications sécessionnistes de groupes minoritaires.

L'objectif de notre étude est double. D'une part, nous voulons mesurer l'ouverture des droits étatiques roumain et hongrois à la reconnaissance d'un pluralisme politique, juridique ou culturel. D'autre part, nous étudions l'influence des instruments régionaux et universels sur le droit national en Hongrie et en Roumanie et quel est l'impact de l'adhésion, et des perspectives d'adhésion aux institutions européennes, sur la protection des minorités dans ces États.

L'approche méthodologique que nous favorisons est *l'analyse pluraliste et dialogique* des droits roumain et hongrois et de leurs institutions politiques. Cette approche méthodologique nous permet de mesurer le degré d'interaction entre les différents ordres juridiques et le degré d'autonomie juridique, politique ou culturelle que ces États reconnaissent à leurs minorités. L'analyse *dialogique* nous sert à mesurer à

quel point le droit étatique reconnaît ou intègre des valeurs ou des normes émanant d'un autre ordre juridique que ce soit l'ordre régional, universel ou celui des minorités.

Dans notre démarche, nous étudions les instruments du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et des Nations Unies en matière de protection des droits des minorités, pour en dégager quels sont les droits qui sont reconnus aux minorités dans ces ordres et leur portée. Finalement, nous examinons dans quelle mesure le droit à l'autonomie est reconnu dans ces systèmes régionaux, internationaux ou universels.

Tout ce processus nous amène à effectuer une analyse de droit comparé entre les droits hongrois et roumain. Notre analyse insiste sur les droits reconnus aux minorités dans ces ordres juridiques ; dans quelle mesure, le droit à l'autonomie est reconnu pour les minorités ; l'influence qu'ont eue, d'une part, les autres ordres juridiques qu'ils soient régional, international ou universel ou celui des minorités sur la reconnaissance de ces droits et l'influence qu'exerce, d'autre part, l'adhésion ou les perspectives d'adhésion aux institutions internationales ou régionales sur la reconnaissance des droits des minorités. La problématique particulière des Roms fera l'objet d'une analyse distincte.

Aux termes de notre analyse, nous aurons démontré notre hypothèse que le pluralisme juridique, politique et culturel permet une meilleure protection des droits des minorités.

Le pluralisme pour une protection effective des minorités

La protection des minorités en droit international - Hongrie et Roumanie, une étude de cas

SOMMAIRE	3
Introduction	1
1.1 Élaboration du cadre conceptuel	4
1.1.1 Pluralisme juridique	5
1.1.1.1 Le pluralisme juridique selon Guy Rocher	6
1.1.1.2 Le pluralisme juridique selon Jean-Guy Belley	7
1.1.1.3 Le pluralisme juridique selon Roderick Macdonald	8
1.1.2 Pluralisme politique	11
1.1.3 Le pluralisme culturel	15
1.1.4 Les droits des minorités	16
1.2 Élaboration du cadre opératoire	18
1.3 Stratégies de vérification	20
 Titre 1 - La protection des minorités dans l'ordre régional et universel	22
 1. Les droits des minorités sont désormais protégés par les droits de l'homme	22
1.1 L'ordre européen - une longueur d'avance	25
1.1.1 Les travaux du Conseil de l'Europe «À quand la justiciabilité des droits des minorités ?»	25
1.1.2 Les travaux de l'OSCE «Helsinki de 1975 à 1992, un processus raté ?»	34
1.2 L'ordre universel - le parent pauvre en matière de protection des minorités	40
1.2.1 De la protection générale des droits de l'homme vers une protection spécifique des droits des personnes appartenant aux minorités, un processus lent	41
1.2.2 Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques : égalité et non discrimination	42
2. Autonomie, un moyen efficace pour une véritable protection des minorités	45

2.1 L'ordre européen «encore une longueur d'avance»	46
2.1.1 Le Conseil de l'Europe - À l'aube de la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités	46
2.1.2 L'OSCE - Des avancées considérables en matière de reconnaissance du droit à l'autonomie	51
2.2 L'ordre universel : de l'autodétermination à l'autodétermination interne, une évolution intéressante	53
Titre 2 - Les perspectives d'adhésion aux institutions européennes favorisent les droits des minorités - Hongrie et Roumanie, une étude de cas	57
1. Relations Hongrie-Roumanie «une géopolitique complexe ou l'actualité venge-t-elle l'histoire au détriment des minorités ?»	59
2. L'impact des instruments régionaux ou internationaux sur les législations nationales	68
2.1 Le système de protection des minorités	69
2.1.1 Hongrie - Vers une véritable protection des minorités	70
2.1.1.1 Les aspects juridiques de la protection des minorités en Hongrie	70
2.1.1.2 Les droits spécifiques reconnus aux minorités en Hongrie	73
2.1.2 Roumanie - Un manque de volonté politique	81
2.1.2.1 Les aspects juridiques de la protection des minorités en Roumanie	83
2.1.2.2 Les droits spécifiques reconnus aux minorités en Roumanie	86
2.2 Le respect des engagements contractés au Conseil de l'Europe et l'adhésion à l'Union européenne	94
3. La crise d'identité en Europe orientale et centrale «un frein à la reconnaissance du droit à l'autonomie ?»	98
3.1 Centralisation versus décentralisation	102
3.2 Le droit à l'autonomie «Mythe ou réalité ?»	108
4. Le rôle des traités bilatéraux dans la protection des minorités	114
4.1 Le Traité de coopération et de bon voisinage entre la République de Hongrie et la Roumanie	116
4.1.1 Le traité de bon voisinage Hongrie-Roumanie «un accouchement douloureux»	117
4.1.2 Le traité Hongrie-Roumanie «un simulacre ? un traité bidon ?»	120
4.2.1.1 Structure et contenu du Traité	120

4.2.1.2 Les mécanismes de contrôle	122
4.2 Les traités bilatéraux et l'adhésion à l'Union européenne	123
5. Les Roms - Un cas particulier	124
5.1 La situation avant 1989 - Discrimination, exactions et violence	125
5.2 La situation après 1989 «Discrimination, exactions et violence... Rien n'a changé»	129
5.3 Les législations sur la protection des minorités et sur l'égalité «deux poids, deux mesures quand il s'agit des Roms»	134
5.4 Les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ainsi que les perspectives d'adhésion à l'Union européenne favorisent la solution du problème Rom	140
5.4.1 Le Conseil de l'Europe et l'OSCE	140
5.4.2 L'Union européenne	142
 Conclusion	
Vers une protection effective des minorités	152
 Bibliographie	161
 LÉGISLATION	161
Législation hongroise	161
Législation roumaine	163
 JURISPRUDENCE	164
 DOCTRINE	164
Monographies	164
Ouvrages collectifs	166
Périodiques	169
Dictionnaires	173
Encyclopédie	173
Journaux	173
Thèses et dissertations	175
Autres sources	175

DOCUMENTATION INTERNATIONALE	179
Traités et autres accords internationaux	179
Documents des Nations Unies	180
Documents de l'OSCE	183
Documents de l'Union européenne	184
Documents du Conseil de l'Europe	185
Autres organisations internationales	189
MÉDIAS ÉLECTRONIQUES	189
ANNEXES	i
Annexe 1 - Convention-cadre sur la protection des minorités	ii
Annexe 2 - État des ratifications de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales	iii
Annexe 3 - État des ratifications de la Charte des langues régionales ou minoritaires	iv
Annexe 4 - Traités du Conseil de l'Europe signés mais pas ratifiés par la Hongrie	v
Annexe 5 - Traités du Conseil de l'Europe signés mais pas ratifiés par la Roumanie	vi
Annexe 6 - Traités du Conseil de l'Europe ratifiés par la Hongrie	vii
Annexe 7 - Traités du Conseil de l'Europe ratifiés par la Roumanie	viii
Annexe 8 - Principaux partis politiques en Hongrie	ix
Annexe 9 - Principaux partis politiques en Roumanie	x
Annexe 10 - Représentation des principaux partis politiques hongrois lors des élections de 1994	xi
Annexe 11 - Représentation des principaux partis politiques roumains lors des élections de 1992	xii
Annexe 12 - Représentation des principaux partis politiques roumains lors des élections de 1996	xiii

Introduction

La question des minorités nationales est très certainement l'un des plus importants problèmes de sécurité et de droits de l'homme auquel est confrontée aujourd'hui l'Europe. Les récents événements en ex-Yougoslavie et dans l'ex-URSS ont démontré à quel point le défaut d'avoir un système efficace de protection des minorités peut avoir de sérieuses répercussions sur la sécurité des populations, des minorités nationales et de la région.

Une vingtaine de nouveaux États s'étant formés ces dernières années en Europe centrale et orientale, la question de la protection des minorités se pose donc avec beaucoup d'actualité et d'urgence. Cependant le nombre de minorités présentes dans cette région n'a pourtant pas diminué pour autant; plus de la moitié de ces États comprennent des minorités dont la proportion varie entre 20 et 50%. Une telle situation engendre inévitablement de grandes tensions ethniques qui s'étendent au-delà des frontières des États directement concernés. Toute la sécurité régionale en est menacée.

Surtout depuis 1919-1920, la question des minorités dans cette région est devenue un enjeu de politique internationale. De fait, suite à la reconstruction de la carte géopolitique de l'Europe, après la première Guerre Mondiale, un nombre important de nouveaux États ont vu le jour. Le démantèlement de l'empire Austro-hongrois et de l'empire Ottoman a favorisé, sur la base du principe des nationalités, l'émergence de ces nouveaux États-Nations.

La création de ces nouveaux États en Europe centrale et orientale a provoqué l'apparition d'un certain nombre de minorités. Cette situation aurait exigé qu'un accord vienne s'inscrire dans le cadre de la réglementation politique et juridique du monde en cet après-guerre. Mais, malheureusement, tel n'a pas été le cas. Et, bien que la Société des Nations se soit portée garante de l'application des traités et des dispositions relatives à la protection des minorités qui furent alors élaborés, le régime s'avéra inefficace.

Après la seconde Guerre Mondiale, on peut remarquer une attitude généralement négative à l'égard des minorités et un désintérêt pour toutes ces questions. On a cru à tort que la protection universelle des droits de l'homme se chargerait automatiquement des problèmes des personnes appartenant à des minorités et donc des minorités en tant que groupes.

Ce n'est que récemment, depuis le début des années 1980 environ, que l'on remarque un regain d'intérêt pour la question des minorités. Puis, l'effondrement du mur de Berlin, en 1989, a radicalement changé

la face de l'Europe. La chute des régimes communistes, le regain des nationalismes extrémistes en Europe et, encore plus, le conflit en ex-Yougoslavie, ont fait prendre conscience à la communauté internationale, de l'urgence de rouvrir la question des minorités.

Des décennies de totalitarisme, l'absence ou la faiblesse des principes de l'État de droit dans ces pays et, très souvent, l'intolérance des uns face aux autres nous amènent à examiner avec une attention particulière la situation et la protection des minorités en Europe orientale et centrale.

On assiste donc, depuis 1989, à une impressionnante activité normative, en matière de protection des minorités, tant au niveau universel qu'au niveau régional. Mais peut-on parler, à l'heure actuelle, d'un système vraiment efficace de protection des minorités ? Qu'en est-il des droits des minorités dans tout ce système de protection ? Qu'elle est l'influence de cette activité normative que l'on retrouve dans les ordres régionaux et universel sur les ordres nationaux ?

La montée des nationalismes extrémistes et les revendications des minorités nationales à la reconnaissance de leurs droits favorisent donc une relecture des droits des minorités. Les questions du droit à l'autonomie ou à l'autodétermination et du droit des minorités¹ reviennent ainsi au premier plan des préoccupations de la communauté internationale.

Ces questions sont centrales dans l'analyse des droits des minorités. Nous assistons, depuis l'effondrement du système soviétique, à l'émergence et à la naissance de plusieurs États nouveaux. Souvent, se retrouvent sur le territoire de ces États, plusieurs minorités nationales, linguistiques, ethniques ou religieuses, ce qui peut amener des situations potentielles de conflits et de tensions, surtout quand l'État se définit comme un État-Nation.

Dans ce contexte, nous croyons que la protection des droits des minorités est indissociable de la promotion de la démocratie et de l'État de droit et qu'elle est essentielle pour promouvoir la paix et la stabilité en Europe. Nous croyons aussi qu'autant les droits de l'homme que le droit à l'autonomie ou à l'autodétermination interne constituent des remparts pour la protection des minorités contre les excès de

¹ D., TURK «le droit des minorités en Europe», dans H. GIORDAN, dir., *Les Minorités en Europe*, Paris, Éditions Kimé, 1992, p. 447-469.

l'État ou de la majorité ; l'autonomie complétant la garantie des droits de l'homme en permettant aux minorités de mieux assurer le respect de leurs droits.

La problématique de la protection des minorités soulève plusieurs questions connexes intéressantes. À titre d'exemples, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les droits des populations indigènes ou autochtones ou la relation qui devrait être établie entre la prévention de la discrimination et la protection des minorités. Toutefois, nous n'examinerons pas ces questions dans le cadre de la présente analyse.

Notre analyse portera, d'une part, sur l'influence des instruments internationaux en matière de protection des minorités, élaborés tant par le Conseil de l'Europe, l'OSCE que les Nations Unies, sur les législations nationales et sur la démocratisation au sein d'un État donné. D'autre part, nous démontrerons comment les perspectives d'adhésion aux institutions européennes favorisent les droits des minorités. Essentiellement, nous établirons que le pluralisme engendre une meilleure protection des droits des minorités, et peut être envisagé comme solution aux poussées nationalistes extrémistes et aux revendications sécessionnistes de groupes minoritaires.

À cette fin, nous étudierons, dans un premier temps, les instruments internationaux et régionaux en matière de protection des minorités. Dans un deuxième temps, nous procéderons à une analyse de cas. Pour ce faire, nous effectuerons une étude comparative des législations roumaines et hongroises en matière de protection des minorités. Nous verrons dans quelle mesure leur législation nationale respective a été influencée par les normes régionales ou universelles, et dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions européennes favorisent les droits des minorités dans ces pays.

Notre choix est motivé, d'une part, par le fait que ces États ont déjà été unifiés sous l'empire Austro-hongrois et d'autre part, en considération du fait que non seulement plusieurs minorités habitent sur leur territoire respectif, mais également que nous constatons la présence d'une grande minorité hongroise en Roumanie et d'une importante minorité roumaine en Hongrie. En dernier lieu, nous tenons compte que ces deux pays ont conclu un accord bilatéral concernant leurs minorités respectives².

Les résultats de notre recherche constitueront, nous l'espérons, une contribution utile à la réflexion politique et juridique et aux débats en cette matière.

² Nous aurions pu aussi inclure dans cette analyse le cas de la Slovaquie puisque cette région est historiquement très liée à la Hongrie et à la Roumanie, mais nous avons préféré nous concentrer sur l'étude de la Hongrie et de la Roumanie, surtout que la situation en Slovaquie est très comparable à celle prévalant en Roumanie.

1.1 Élaboration du cadre conceptuel

Nous avons affirmé la nécessité d'envisager le pluralisme comme une solution aux problèmes des minorités. Cette problématique nous amène donc à réfléchir sur les concepts de pluralisme juridique, politique et culturel et sur le concept de droits des minorités. Or, c'est justement à l'inscription de la protection des droits des minorités dans le cadre plus large de la diversité sociale du droit que nous tenterons de procéder. Nous avançons comme hypothèse que la reconnaissance du pluralisme juridique, politique et culturel est garante de la reconnaissance des droits des minorités et de leur effectivité.

Nous avons constaté qu'un cadre conceptuel qui conviendrait à l'évaluation de l'effectivité des droits des minorités fait toujours défaut à l'heure actuelle. Pour cette raison, nous consacrerons, dans un premier temps, ce chapitre à la construction d'un cadre théorique du pluralisme juridique qui tienne compte de la diversité sociale du droit. Le droit ne doit plus se définir qu'en rapport avec l'État. Dans un contexte de mondialisation, le droit doit être compris comme réalité d'ordre culturel³. L'État n'est pas seul créateur de normes juridiques ; les ordres régionaux et universel, les groupes et les collectivités peuvent aussi être source de droit⁴. Les théories du pluralisme nous permettront ainsi de définir un cadre conceptuel approprié assurant une meilleure protection des droits des minorités.

Comme il nous apparaît impossible de reformuler la conception du droit dans une optique pluraliste, sans modifier les théories actuelles de l'État, du pouvoir et de la démocratie⁵, nous poursuivrons notre analyse en définissant un concept de pluralisme politique qui tienne compte de la diversité sociale du droit et des droits des minorités, tout en redéfinissant les concepts d'État et de démocratie. Tout comme, il nous apparaît impossible d'étudier la question des minorités sans aborder la question du pluralisme culturel qui permet de préserver l'identité culturelle des groupes minoritaires, favorisant ainsi leur intégration dans la société.

³ J.-G., BELLEY, «Le droit comme terra incognita : Conquérir le pluralisme juridique», dans *Revue canadienne de droit et société*, vol.12, No.2, automne 1997, p.1-15, à la p. 9.

⁴ R. COTTERELL, «A Legal Concept of Community», dans *Revue canadienne de droit et société*, vol.12, No.2, automne 1997, p.75-91. Voir aussi, S.E. MERRY, «Global Human Rights and Local Social Movements in a Legally Plural World», dans *Revue canadienne de droit et société*, vol.12, No.2, automne 1997, p. 247-271.

⁵ J.-F., THUOT, «Déclin de l'État et formes post-modernes de la démocratie» dans (1994) 26 *Revue québécoise de science politique* 75.

1.1.1 Pluralisme juridique

La notion même de pluralisme juridique présuppose qu'il existe une normativité à l'extérieur du droit de l'État qui peut aussi être considérée comme du droit, qu'il existe d'autres sources normatives que l'État et d'autres droits que le droit étatique.

Le *Dictionnaire encyclopédique de Théorie et de Sociologie du droit*⁶ définit sous les rubriques «pluralisme juridique» et «pluralisme juridique en anthropologie juridique» le pluralisme comme «l'existence, au sein d'une société déterminée, de mécanismes juridiques différents s'appliquant à des situations identiques».

Dans cette même veine, Vanderlinden⁷, en 1971, définissait également le pluralisme juridique comme toute situation donnée qui peut être prise en charge par plus d'un système normatif.

Il existe plusieurs définitions du pluralisme juridique qui soit s'apparentent à celles vues plus haut ou s'en éloignent significativement. Pour notre part, nous analyserons plus particulièrement les définitions proposées par Guy Rocher, Jean-Guy Belley et Roderick Macdonald.

Nous constaterons que les théories de chacun quant à ce qu'est le pluralisme juridique diffèrent beaucoup l'une de l'autre, allant du pluralisme juridique faible, selon lequel la diversité du droit obéit ultimement à une intégration centrale et hiérarchique par une puissance plus ou moins légitime, à un pluralisme juridique fort où l'accent est mis sur un régime décentralisé d'interactions fluctuantes, chaotiques entre des ordres juridiques engagés ultimement dans des pratiques d'autonomie et d'interdépendance⁸.

⁶ A. J. ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de Théorie et de Sociologie du droit*, Paris-Bruxelles, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Story-Scientia, 1988, s.v. «pluralisme juridique» et «pluralisme juridique en anthropologie juridique».

⁷ J., VANDERLINDEN, *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, 1971.

⁸ J. GRIFFITHS, «What is legal pluralism ?» dans (1986) 24 *Journal of Legal Pluralism* 1., tel que cité dans J.-G., BELLEY, «Le droit comme terra incognita : Conquérir le pluralisme juridique», *supra*, note 3, à la p.5.

1.1.1.1 Le pluralisme juridique selon Guy Rocher

La conception de Guy Rocher sur le pluralisme juridique se trouve élaborée principalement dans son texte intitulé *Pour une sociologie des ordres juridiques*⁹. De ce texte, nous retenons qu'un ordre juridique peut se définir comme un système ou une organisation où il existe un ensemble cohérent et logique de règles, de normes contraignantes dont la contravention est assortie de sanctions.

Rocher examine ensuite s'il existe un ou plusieurs ordres juridiques et s'ils peuvent coexister. D'après lui, notre formation positiviste, en tant que juriste, nous amènerait à conclure qu'il n'existerait qu'un seul ordre juridique bien que nous puissions rencontrer plusieurs autres ordres normatifs. Notre pensée juridique et politique, dominée par le paradigme du monisme juridique et par une conception monologique du droit, ne reconnaît comme seul droit que celui qui est relié à l'État. Ceci contribue à créer un mouvement centralisateur du droit.

La thèse du pluralisme juridique vient donc à contre courant et bat en brèche ces deux présupposés doctrinaux. En effet, la notion de pluralisme juridique implique l'idée d'une coexistence simultanée, dans une même société, de plusieurs systèmes juridiques qui ne relèvent pas nécessairement de l'État et qui entretiennent entre eux des interrelations complexes.

Rocher établit cinq critères permettant de définir un ordre juridique¹⁰ : un ensemble de règles, socialement contraignantes, élaborées, interprétées et appliquées par des agents ou appareils stables et spécialisés dans l'une ou plus de ces trois fonctions.

Pour Rocher, le type le plus pur d'ordre juridique est l'ordre juridique étatique. Il reconnaît toutefois que toute société comporte un grand nombre d'autres ordres juridiques. Bien qu'il admette le pluralisme juridique, sa définition d'un ordre juridique reste très proche de l'ordre juridique étatique. En fait, il ne serait pas déraisonnable de prétendre que, pour Rocher, un ordre normatif ne peut être qualifié de juridique que dans la mesure où il reproduit le modèle de l'ordre juridique étatique. Une norme, pour être qualifiée de juridique doit avoir bénéficiée de la même rationalisation que la norme juridique. Les normes

⁹ G., ROCHER, «Pour une sociologie des ordres juridiques», 29 *C. de D.* 91 (1988), p.106.

¹⁰ *Ibid.*, à la p.103.

issues de la coutume ou de l'usage semblent être exclues puisqu'elles ne sont pas énoncées par un appareil ou des agents spécialisés.

1.1.1.2 Le pluralisme juridique selon Jean-Guy Belley

Pour Belley¹¹, le droit participerait fondamentalement d'une entreprise de rationalisation de l'activité sociale. Une conception étatique ou moniste du droit ne serait donc pas appropriée.

Il propose une définition générique et opératoire du droit qui prenne en compte les dimensions de la réalité sociale du droit. Une telle définition devrait englober toutes les pratiques de régulation sociale du droit qui traduisent l'intervention des détenteurs de pouvoir ou de l'autorité dans la dynamique de l'action sociale. Il exclut ainsi toute régulation que *«des acteurs sociaux exercent entre eux de façon autonome ou toute régulation fondée sur le pouvoir social diffus exercé par une collectivité sur ses membres sans intervention directe ou distincte des détenteurs du pouvoir»*¹².

Cette définition du droit qu'il propose devrait englober des pratiques de régulation rationnelles, institutionnalisées, réfléchies et non pas spontanées, généralisées, établies selon un processus préalablement défini, régulières et non imprévisibles et arbitraires.

Il est clair que, pour Belley, la réalité sociale du droit ne se limite pas au seul domaine couvert par l'État, bien que toute régulation sociale ne soit pas nécessairement du droit. Il propose donc une problématique du pluralisme juridique qui, non seulement tient compte de cette définition opératoire et générique du droit, mais qui aussi s'inscrit dans le cadre d'une dynamique de centralisation et de décentralisation de la régulation juridique au sein des sociétés occidentales modernes. Il admet toutefois la centralisation contemporaine du pouvoir normatif dans les mains de l'État, bien que l'État n'exerce pas le monopole sur la régulation juridique.

¹¹ J.-G., BELLEY, «L'État et la régulation juridique des sociétés globales. Pour une problématique du pluralisme juridique» dans (1986) 18.1 *Sociologie et Société*, p.11-32.

¹² *Ibid.*, à la p. 27.

1.1.1.3 Le pluralisme juridique selon Roderick Macdonald

Macdonald¹³, en 1986, s'interroge sur l'importance des normes non formalisées dans les systèmes normatifs institutionnalisés. Il conteste l'approche réductrice du positivisme juridique qui distingue le droit du non droit par le critère de la source et favorise la norme formalisée par un organe législatif.

Macdonald soutient que seules «*les normes implicites et inférentielles sont réellement normatives*»¹⁴ et donc, que ces normes, non seulement sont du droit mais que d'elles, surgit le droit. Ces normes réfèrent tant aux principes et aux concepts flous du droit qu'aux présupposés tacites qui servent d'assises aux communautés et aux sous-groupes sociaux. Une telle normativité implicite et inférentielle serait inhérente à toutes les communautés. Il déplore que nous ne considérions ces normes que comme du non juridique ou du pré juridique, et que nous ne considérions comme juridiques que les normes qui émanent des institutions chargées d'appliquer la loi ou de l'État.

Récemment, il a poussé encore plus loin sa théorie du pluralisme juridique. Dans un article paru dans la *Revue canadienne droit et société*, il expose sa théorie «*d'un pluralisme juridique critique*»¹⁵ qui repose sur l'idée que les sujets, les individus sont générateurs de normativité. Ils sont plus que simplement assujettis au droit, ils sont eux-mêmes créateurs de droit.

Comme nous pouvons le constater, Macdonald va très loin dans sa conception du pluralisme juridique ainsi que dans la reconnaissance des ordres normatifs comme juridiques. D'ailleurs, parmi les auteurs précédemment étudiés, c'est certainement Macdonald qui a la conception la plus large du pluralisme juridique. À la limite, pour lui, chaque citoyen représente un ordre juridique puisque tout se joue dans l'individu, les institutions ne représentant que peu de choses. Le droit ne serait qu'un ordre juridique parmi d'autres et les normes juridiques émergent essentiellement de l'individu et des comportements sociaux.

¹³ R. A., MACDONALD, «Pour la reconnaissance d'une normativité implicite et référentielle» dans (1986) 18.1 *Sociologie et sociétés*, p.47-58.

¹⁴ *Ibid.*, à la p. 53.

¹⁵ R. A., MACDONALD, «What is Legal Pluralism ?» dans *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 112, No.2, automne 1997, p.25-46.

Macdonald n'est pas le seul à défendre une telle thèse du pluralisme juridique. En effet, Vanderlinden¹⁶ a récemment fait volte-face quant à ses conceptions antérieures et propose maintenant une thèse du pluralisme juridique fondée essentiellement sur la reconnaissance de l'individu comme centre créateur de droit et de normativité.

On ne saurait étudier les différentes définitions du droit et conceptions du pluralisme juridique sans mentionner l'étude remarquable de Madame Andrée Lajoie sur l'émergence des normes¹⁷. Dans son étude, Madame Lajoie propose une définition ouverte et polysémique du droit qui permette de mieux comprendre l'émergence de normes sociales en normes juridiques tout en tenant compte de la multiplicité des sources et des champs dont elles émanent.

Elle analyse d'abord les définitions du droit élaborées par certains auteurs, pour ensuite identifier les liens que font ces auteurs entre leur définition du droit et leur conception de l'État. Puis, elle s'interroge sur le droit en tant que système normatif et produit social, et non en tant que loi ou science.

Elle analyse ensuite les concepts d'État, de société civile, de droit privé et de droit public. Elle postule en effet que les frontières entre public et privé, et entre État et société civile, ont tendance à s'estomper, que la démarcation entre droit étatique et droit non étatique, entre droit et non droit est de plus en plus difficile à tracer. Une fois un tel constat formulé, elle élabore une définition ouverte et polysémique du droit qui, à l'instar de la définition proposée par Timsit¹⁸, tient compte de ces nouvelles réalités, des conséquences de l'effacement de la frontière entre État et société civile, entre droit et non droit.

De ce qui précède, nous pouvons conclure que les différentes conceptions du pluralisme juridique ont en commun deux idées principales : la contestation du monopole de la création du droit par l'État et la recherche d'une définition alternative du droit.

¹⁶ J., VANDERLINDEN, «Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique» dans *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, no.53, p.573-583.

¹⁷ A., LAJOIE, «Contributions à une théorie de l'émergence du droit», (1991) 25 dans *Revue juridique Thémis* 91.

¹⁸ G., TIMSIT, «Sur l'engendrement du droit» dans (1988) *R.D.P.* 39. Timsit y définit le droit par son caractère contraignant mais de manière à ce que d'une part cette obligation ne soit pas nécessairement référée à l'État et que d'autre part sa portée puisse varier en fonction du degré de spécificité des interrelations qui rendent la norme obligatoire (p.45).

La notion de pluralisme juridique nous permet de reconnaître qu'il existe une pluralité des sites de production et de création du droit. Ce concept s'avère donc d'une grande importance dans le cadre de notre étude sur la protection des droits des minorités puisqu'il rend possible la définition d'une vision pluraliste du droit qui reconnaît la réalité des mouvements de globalisation et de régionalisation influençant le droit contemporain et la diversité culturelle.

Parmi les différentes théories du pluralisme juridique, notre préférence va à celle exposée et développée par Jean-Guy Belley. En effet, nous croyons que les théories soutenues par Macdonald ou Vanderlinden vont trop loin dans leur conception de l'ordre juridique. Que chaque individu puisse éventuellement constituer un ordre juridique propre nous semble mener tout droit à l'inefficacité du droit, sans compter qu'il devient dès lors très difficile d'appliquer et même de reconnaître la norme juridique et d'assurer une certaine stabilité, constance ou cohésion.

À l'inverse, la théorie proposée par Belley est intéressante parce qu'elle nous propose une vision élargie du droit et de l'ordre juridique qui nous permet de tenir compte des différentes valeurs culturelles ou sociales. Pour ces raisons nous la retiendrons. Sa théorie du pluralisme juridique nous apparaît plus susceptible d'apporter une solution au problème de la reconnaissance des droits des minorités et à la montée des nationalismes extrémistes, principalement en Hongrie et en Roumanie. De là nous avançons que cette théorie semble capable de soutenir les transformations sociales compatibles et nécessaires à une réforme du droit étatique qui permette l'expression des valeurs collectives des minorités et la reconnaissance de leurs droits. Elle constitue, à notre avis, un cadre d'analyse à la cohésion des sociétés multiculturelles et, nous permet de proposer une définition alternative du droit qui tienne compte des diversités sociales et culturelles à l'intérieur d'une société donnée. Enfin, la définition ouverte et polysémique du droit que propose madame Lajoie nous apparaît des plus appropriées dans le cadre de notre recherche sur les droits des minorités.

1.1.2 Pluralisme politique

Comme l'a souligné Thuot¹⁹, il est impossible de reformuler la conception du droit dans une optique pluraliste sans modifier les théories actuelles de l'État, du pouvoir et de la démocratie. Nous soutenons que, pour que puissent s'opérer des transformations sociales nécessaires à une réforme du droit étatique qui tienne compte de la réalité sociale et juridique des minorités et de la reconnaissance de leurs droits, il importe de reconnaître aussi le pluralisme politique.

En essayant d'imaginer un nouveau cadre légal pour la protection des droits des minorités qui tienne compte d'une part des droits des minorités et d'autre part des impératifs d'un État, nous devons redéfinir les concepts d'État et de démocratie. Deux grands principes du droit international s'affrontent ici : le droit à l'autodétermination et le droit au maintien de l'intégrité territoriale. Il convient donc de trouver l'équilibre acceptable. La mise en œuvre de l'autonomie peut être une solution viable.

Mais, il convient tout d'abord de faire une distinction entre les concepts d'État et de Nation.

En droit international, l'État se définit comme un sujet de droit international qui possède les qualifications suivantes ; a) une population permanente ; b) un territoire déterminé ; c) un gouvernement ; et d) la capacité d'entrer en relation avec d'autres États²⁰.

L'État est une organisation politique et légale qui détient le pouvoir de se faire obéir par ses citoyens et qui peut requérir d'eux la loyauté²¹.

La nation est une communauté de personnes dont les membres sont liés entre eux par un sens commun de solidarité, par une culture commune et par une conscience nationale²². Une nation est donc un regroupement social ou culturel qui partage des caractéristiques communes telles que le langage ou les origines ethniques²³.

¹⁹ J.-F., THUOT, *supra*, note 6.

²⁰ *Convention de Montevideo sur les droits et les obligations des États*, 1933, art. 1.

²¹ H., SETON-WATSON, *Nations and States*, London, Methuen, 1977.

²² *Ibid.*

²³ H., HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self determination*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, à la p. 3.

Dès le 19^e siècle, est apparue l'idée de l'État-Nation, un État où la majorité des sujets qui le constituent appartient à la même nation. Selon la définition classique, cette forme d'État implique que la majeure partie de la population relève d'une seule et même nation²⁴. Une telle structure unitaire de l'État, fondée sur la souveraineté absolue de la nation représentant la communauté majoritaire, ne peut pas assurer une coexistence pacifique des États multi-ethniques. En outre, ce type d'État ne peut être considéré démocratique puisqu'il ne satisfait pas deux conditions essentielles de la démocratie soit la participation des minorités au pouvoir politique et la limitation de l'arbitraire du pouvoir.

Cette conception voulant que chaque État soit une nation a fait beaucoup de tort aux minorités puisque tout nationalisme, mené à son extrême menace la démocratie, que ce soit le nationalisme de la majorité ou le nationalisme de la minorité²⁵. Le nationalisme de la majorité étant souvent perçu par les minorités comme une tentative d'uniformisation et d'assimilation culturelles, les revendications nationalistes de ces dernières s'intensifieront pour protéger leur identité et faire respecter leurs intérêts, au risque de dégénérer en conflit ouvert.

La démocratie moderne a été étroitement associée à cette conception d'État-Nation, concept difficilement conciliable avec la question des minorités.

La définition la plus souvent invoquée de la démocratie est *le libre choix, à intervalles réguliers des gouvernants par les gouvernés*²⁶. Elle définit clairement les mécanismes institutionnels sans lesquels il ne saurait y avoir de démocratie. Mais cette définition, à notre sens, est trop limitative ou réductrice. La démocratie est non seulement un système institutionnel permettant de contrôler l'État et le pouvoir, par des élections mais, c'est aussi un régime qui reconnaît les individus et les collectivités comme sujets libres et comme sujets de droit.

Toute société civile est composée d'une pluralité d'acteurs sociaux et la démocratie doit représenter cette pluralité. Il est souhaitable que les minorités soient reconnues dans une société démocratique, à condition qu'elles reconnaissent elles-mêmes la loi de la majorité.

²⁴ Y., LACOSTE, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1996.

²⁵ A., TOURAINE, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

²⁶ *Ibid.*, p.43.

Le principe d'État-Nation doit être rejeté ou à tout le moins remanié, puisque justement il ne reconnaît pas la pluralité de la société civile. La reconnaissance des minorités nationales et la protection de leurs droits est la pierre angulaire de la démocratie. L'État devrait être vu comme un instrument pour réaliser la reconnaissance des droits, et la nation devrait être conçue comme une association de citoyens qui partagent les mêmes droits et obligations, unis dans un projet politique commun.

Aujourd'hui plus que jamais, nous sommes confrontés à des sociétés multiculturelles, potentiellement lourdes de conflits et la question de la reconnaissance des minorités est à l'ordre du jour. L'Europe centrale et orientale en est un exemple retentissant. Les revendications des différents types de minorités s'intensifient ou se radicalisent. Bien que la reconnaissance d'une politique culturelle spécifique puisse quelquefois être une solution à l'émergence des nationalismes ou des revendications des minorités, elle ne saurait suffire. Il convient de mettre en place un nouveau cadre qui offrirait aux minorités non seulement la possibilité de développer leur culture et leurs traditions, mais qui leur donnerait aussi la maîtrise des choix stratégiques qui les concernent et de leur avenir politique. Il devient donc nécessaire de créer des cadres institutionnels qui reconnaissent la différence comme étant une composante essentielle de la démocratie et de l'égalité.

Pour ce faire, nous devons revoir les principes qui sous-tendent les notions d'État et de démocratie, et envisager des solutions visant à instituer un certain degré de pluralisme. À cet égard, nous croyons que les théories de la *démocratie consociative*²⁷ ou de l'autonomie sous toutes ses formes sont des solutions envisageables pour palier ces problèmes. La *démocratie consociative* est en fait une théorie reposant sur le principe du partage du pouvoir exécutif et sur un certain degré d'autonomie accordé à chaque communauté, qu'elles vivent ensemble ou séparément.

L'autonomie est un partage du pouvoir fondé sur un consensus entre majorité et minorité qui tire son origine du concept de subsidiarité. Dans les cas où le pouvoir local ou régional peut assurer une gestion plus efficace que le pouvoir central, les décisions doivent y être prises²⁸.

L'autonomie peut être soit à base territoriale ou à base personnelle. L'autonomie à base territoriale peut inclure l'autonomie régionale, l'autonomie territoriale ou l'autonomie locale. L'autonomie à base

²⁷ A., LIPJHART, «Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Society», *Politicon* 4(2), 1977.

²⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Projet de Charte de l'autonomie régionale*, Recommandation 34 (1997), 5 juin 1997, p. 4.

personnelle²⁹ peut inclure l'autonomie culturelle ou individuelle, l'autonomie économique ou administrative.

Le concept d'autonomie sert, en fait, à désigner les différents types de participation d'une minorité à la gestion des affaires sur le territoire sur lequel elle réside ou aux éléments qui constituent son identité propre. Il implique nécessairement la reconnaissance des minorités et des droits de ces minorités. On parlera d'*autonomie territoriale*³⁰ lorsque l'on confère à une minorité le contrôle politique sur une portion du territoire de l'État habitée principalement ou majoritairement par cette minorité. Il arrive parfois que l'on réfère à ce concept sous le vocable d'autodétermination locale ou interne. L'*autonomie locale* fait référence à l'autogestion d'une communauté ethno-culturelle relativement peu nombreuse. Les compétences juridiques de l'autonomie locale sont moins étendues que celle de l'autonomie territoriale. On parlera d'*autonomie individuelle*³¹ lorsqu'une certaine autonomie est accordée aux membres d'une minorité sans considération de leur lieu de résidence ; ce type d'autonomie peut-être utile dans les cas où une minorité est dispersée sur le territoire national. Enfin, l'on parlera d'*autonomie culturelle*³² lorsque l'on confère à la minorité la gestion autonome des secteurs touchant à la culture, à l'éducation et la possibilité de mettre en place et de maintenir des institutions dans ces secteurs à partir de décisions prises de façon autonome.

Au niveau régional et international, nous devrions promouvoir une approche plus active de la question des minorités. Ceci pourra se faire en développant, d'une part, des normes positives, telles que l'adoption d'un nouveau texte international traitant de la protection des minorités et l'instauration des droits fondamentaux qui permettent une limitation du pouvoir central quelle que soit la structure institutionnelle de l'État. D'autre part, en aménageant des institutions qui traiteront spécifiquement de problèmes liés aux questions des minorités, permettant ainsi aux États et aux minorités d'obtenir de l'aide dans leur démarche vers ce pluralisme, vers la restructuration et la transformation de l'État, tout en facilitant la solution pacifique et constructive des problèmes des minorités.

²⁹ L'idée d'autonomie personnelle a été développée par Otto Bauer et Karl Renner pour trouver une solution aux problèmes des minorités dans le cadre de l'empire austro-hongrois au début du siècle : Voir O., BAUER, *Die Nationalitätenfrage und Socialdemokratie*, Wien, Ignaz Brand, 1907.

³⁰ Voir UFCE, «Le projet de Convention relative à la protection des groupes ethniques en Europe», dans *Protection des groupes ethniques en Europe, II, Droits à l'autonomie des groupes ethniques en Europe*, document de discussion pour une convention spéciale, 12 mai 1994, p. 53, article 4.

³¹ Voir à titre d'exemple la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, STE no.157, article 15.

³² «Le projet de Convention relative à la protection des groupes ethniques en Europe», *supra*, note 27, aux articles 7 et 8.

Nous croyons que la reconnaissance d'un pluralisme politique au sein de la société civile et de l'État est une façon de faire triompher les droits de l'homme et les droits des minorités, et donc la démocratie.

1.1.3 Le pluralisme culturel

Pour assurer une véritable protection des droits des minorités, les États doivent aussi garantir et protéger l'identité culturelle des groupes minoritaires. L'identité, étant essentiellement d'ordre culturel, nécessite de la part de l'État et de la société, au-delà de la simple tolérance, une attitude favorable au pluralisme culturel³³.

Dans le but d'assurer et de préserver l'identité culturelle des groupes minoritaires, l'État doit prendre des mesures permettant aux minorités d'apprendre leur propre langue, de transmettre leur culture, leur histoire, leur tradition et leur langue, et doit adopter des mesures spéciales facilitant le maintien, la transmission et le développement de la culture des minorités.

Ceci peut se réaliser par le biais de l'éducation multiculturelle et interculturelle³⁴. L'enseignement multiculturel permettant l'éducation de chacun des groupes minoritaires selon leur tradition et leur culture. Il permet ainsi aux membres d'une minorité de connaître et d'apprendre leur langue, leur culture, leur tradition et leur religion. L'enseignement interculturel permet aux membres de différentes cultures, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires, d'apprendre à développer et à maintenir des rapports constructifs les uns avec les autres³⁵. Il permet ainsi à la société dans son ensemble de connaître l'histoire, la tradition et la culture des minorités qui vivent sur le même territoire, et permet aux minorités d'apprendre la langue, la culture, l'histoire et les traditions de la majorité. L'intégration sur la base du respect de chacun des groupes et la tolérance seront ainsi favorisés.

³³ A., EIDE, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*, Nations Unies, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1, à la p.3.

³⁴ M., MEHEDI, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Éducation multiculturelle et interculturelle et protection des minorités*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.5/1999, Genève 25-31 Mai 1999.

³⁵ G., SIEMIENSKI, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités à l'éducation*, Doc.NU, 3^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3, 5 mai 1997.

1.1.4 Les droits des minorités

Depuis des décennies, sur la scène internationale, on a tenté de trouver une définition du terme minorité qui soit acceptable pour tous. À ce jour, il n'y a pas de définition généralement admise du concept de minorités. L'une des pierres d'achoppement tenait au désaccord sur la question de savoir si la notion de minorité ne devait s'appliquer qu'aux seuls citoyens³⁶.

Certains, compte tenu des grandes difficultés à s'entendre sur une définition qui soit généralement acceptable, ont renoncé à trouver une telle définition ; surtout qu'elle ne semble pas indispensable. D'autres ont tenté de définir ce concept, mais aucune des définitions proposées n'a été retenue.

Francesco Capotorti définit une minorité comme :

«un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue»³⁷.

En 1985, lors d'une rencontre de la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, la définition suivante de minorité telle que proposée par le juge Jules Deschênes a été examinée :

«un groupe de citoyens d'un État, en minorité numérique et en position non dominante dans cet État, doté de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant l'égalité en fait et en droit avec la majorité.»³⁸

Mais une fois de plus, il a été impossible d'obtenir un consensus, les États ne parvenant pas à se mettre d'accord sur la question de l'inclusion ou de l'exclusion des non-citoyens.

³⁶ A., EIDE, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Citoyenneté et applicabilité des droits des minorités aux non-citoyens*, Doc.NU, 5^{ème} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3/1999, Genève 25-31 May 1999.

³⁷ F., CAPOTORTI, «Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, et linguistiques» dans *Human Rights Study Series*, United Nations, New York, 1991, au par. 568.

³⁸ CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Rapport de la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités*, Doc.NU, E/CN.4/Sub.2/1985/31.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait, le 1er février 1993, la recommandation 1201 pour l'adoption d'un protocole additionnel sur les droits des minorités à la *Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*³⁹. Dans cette proposition, on définit une minorité nationale comme :

*« a group of persons in a State who a) reside on the territory of that State b) are citizens thereof and maintain long standing, firm and lasting ties with that State c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language »*⁴⁰.

À cause de nombreuses controverses suscitées entre autres par la reconnaissance du droit à une certaine autonomie des minorités, dans les limites de leur État respectif, cette recommandation n'a toujours pas donné lieu à un protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme*.

La question de savoir si la notion de minorité englobe seulement des citoyens ou également des non-citoyens est très épineuse et suscite beaucoup de controverses. Toutefois, il nous semble que, pour être conforme au droit international, les droits des minorités doivent s'appliquer autant aux citoyens qu'aux non-citoyens résidant sur le territoire d'un État. De fait, l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*⁴¹, qui traite du droit des personnes appartenant à des minorités, ne contient aucune formule restrictive pouvant être interprétée comme limitant son application aux seuls citoyens. En outre, l'article 2 de ce Pacte stipule que les droits reconnus dans le Pacte doivent être garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire des États parties.

Il faut aussi noter qu'il existe, au sein de la communauté internationale, un débat sur la nécessité de reconnaître les droits des minorités en tant que droits individuels ou collectifs. Cette distinction revêt une importance plus que purement philosophique puisque reconnaître à une minorité des droits collectifs soulève notamment, le droit des minorités de réclamer leur droit à l'autonomie ou à l'autodétermination. On voit aisément à quel point cette distinction revêt toute son importance au niveau politique.

³⁹ *Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ses protocoles*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E.5, R.U.D.H. 1994, p.103 [ci-après *Convention européenne des droits de l'homme*].

⁴⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme visant à garantir les droits culturels notamment ceux des membres des minorités nationales*, Recommandation 1201, EREC1201.wp. 1403-1/2/93-17-E p.3.

⁴¹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (1976), [ci-après *Pacte de 1966*].

Les droits des minorités peuvent être envisagés sous deux aspects, soit comme droits individuels, c'est-à-dire comme droits des personnes appartenant à une minorité, soit comme droits collectifs, c'est-à-dire en tant que droits relatifs à la minorité en question. Les droits collectifs permettent l'adoption de certaines mesures spéciales pour les minorités en tant que groupes telles que la discrimination positive, le droit à l'autonomie ou le droit pour les minorités de participer dans les décisions qui les concernent. À l'heure actuelle, la plupart des documents internationaux de protection des droits des minorités protègent surtout les droits individuels des personnes appartenant aux minorités.

Comme nous le constaterons, le concept de l'État-Nation et l'idéologie qui le sous-tend «un État, une Nation» ainsi que la crainte de devoir reconnaître le droit à l'autodétermination ou à l'autonomie ont fortement influencé les différents traités conclus depuis la fin de la première Guerre Mondiale et ont grandement contribué à la réticence de reconnaître des droits collectifs aux minorités. Soulever la question de la reconnaissance des droits collectifs des minorités fait surgir la question de la reconnaissance du droit à l'autonomie, du droit à l'autodétermination, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, éventuellement du droit de sécession. Il s'agit d'une question de nature hautement politique, les États y voyant une menace à leur souveraineté nationale.

À l'instar de la *Commission européenne pour la démocratie par le droit*⁴², nous sommes d'avis qu'il convient autant de reconnaître les droits individuels des personnes appartenant à des minorités que des droits collectifs à ces minorités. C'est en complétant ainsi la garantie des droits individuels par une protection des groupes exposés et vulnérables tels que les minorités que nous parviendrons à une reconnaissance effective de leurs droits. Enfin, le fait qu'il n'y ait pas de définition généralement reconnue et acceptée du terme minorité est peut-être une bonne chose puisque toute tentative de définition, dans le contexte actuel, risquerait d'être réductrice et génératrice de plus de discrimination.

1.2 Élaboration du cadre opératoire

Maintenant que nous avons défini les principaux concepts qui sous-tendent notre hypothèse de recherche, il convient d'en identifier les variables.

⁴² CONSEIL DE L'EUROPE, Commission pour la démocratie par le droit, *Projet de Convention-cadre sur les minorités*, CDL(91), 8-11 Mars 1991, dans lequel on dit : «it seems necessary to recognise rights as belonging not only to individual members of minorities but to the minorities as such, since minorities are not only the sum of a number of individuals but represent also a system of relations among them. Without the concept of collective rights, the protection of minorities would be somewhat limited».

Nous avons formulé l'hypothèse que le pluralisme juridique, politique et culturel permet une meilleure protection des droits des minorités dans un État, et assure la cohésion sociale d'une société multiculturelle. Quatre variables sont ainsi identifiées : le pluralisme juridique, le pluralisme politique, le pluralisme culturel et les droits des minorités.

Dans l'analyse de la protection des droits des minorités, nous nous en tiendrons à la marque formelle de la protection. Ce qui signifie que nous nous en tiendrons à l'analyse des divers instruments régionaux ou universels ainsi qu'à l'analyse des textes législatifs nationaux pertinents, d'ordre constitutionnel ou non. Nous étudierons ces textes afin de voir s'ils protègent efficacement les droits des minorités.

Comment mesurerons-nous la corrélation entre la protection effective des droits des minorités et la reconnaissance d'une autonomie, d'un pluralisme culturel, politique et juridique à ces minorités ?

Afin de procéder à des observations précises, il nous faut traduire nos variables sous la forme d'indicateurs empiriques. Pour ce faire, nous reprendrons donc chacune de nos variables et nous identifierons dans chaque cas les équivalents empiriques.

C'est ainsi que nous étudierons, dans un premier temps, les droits fondamentaux des minorités qui doivent être reconnus et protégés afin que nous puissions parler d'une véritable protection des droits des minorités. Ceux-ci sont, à notre avis, le droit de représentation, le droit à l'éducation, les droits linguistiques, les médias et la liberté d'expression, les droits religieux, les droits culturels et la non-discrimination fondée sur la langue, la religion, la race ou l'origine ethnique et le droit à l'autonomie.

Pour mesurer le degré d'autonomie politique, les indicateurs sont : la reconnaissance du multipartisme, la possibilité d'instaurer des gouvernements locaux, le partage des compétences, la représentation des gouvernements minoritaires au sein de l'appareil exécutif, législatif et judiciaire, l'indépendance en matière fiscale ou financière. Pour mesurer le degré d'autonomie juridique, les indicateurs suivants nous seront utiles : les garanties constitutionnelles de leurs droits, les garanties institutionnelles de leurs droits, les voies de recours qu'elles peuvent faire valoir pour les faire respecter, l'acceptation de régimes juridiques parallèles, infra ou supra étatiques ainsi que l'influence de ces différents ordres juridiques sur l'ordre national. Pour mesurer le degré de pluralisme culturel, nous étudierons principalement les lois ou les instruments relativement à l'éducation ou à la langue.

1.3 Stratégies de vérification

L'objectif de notre étude est double. D'une part, nous voulons mesurer l'ouverture des droits étatiques roumain et hongrois à la reconnaissance d'un pluralisme politique, juridique ou culturel. D'autre part, nous étudierons l'influence des instruments régionaux et universels sur le droit national en Hongrie et en Roumanie, et quel est l'impact de l'adhésion, et des perspectives d'adhésion aux institutions européennes, sur la protection des minorités dans ces États.

Précisons immédiatement qu'une recherche sur la reconnaissance et la protection des droits des minorités en droit hongrois ou roumain fait appel, à notre avis, à deux conceptions ou visions du pluralisme. D'abord, elle s'intéresse à une conception *intra-étatique* du pluralisme en ce qu'elle tente de déterminer si un droit étatique est un droit pluraliste qui reconnaît l'autonomie et la multiculturalité et l'interculturalité. Ensuite, elle s'intéresse à une vision *extra-étatique* du pluralisme puisqu'elle considère l'interaction entre des ordres normatifs différents, l'ordre étatique, les ordres normatifs des minorités, l'ordre régional et l'ordre universel.

L'approche méthodologique que nous avons favorisée est *l'analyse pluraliste et dialogique*⁴³ des droits roumain et hongrois et de leurs institutions politiques. Cette approche méthodologique nous permet de mesurer le degré d'interaction entre les différents ordres juridiques, et le degré d'autonomie juridique, politique ou culturelle que ces États reconnaissent à leurs minorités. L'analyse *dialogique*⁴⁴ nous permet de mesurer à quel point le droit étatique reconnaît ou intègre des valeurs ou des normes émanant d'un autre ordre juridique, que ce soit l'ordre régional, universel ou celui des minorités.

Dans notre démarche, nous étudierons les instruments du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et des Nations Unies en matière de protection des droits des minorités, pour en dégager quels sont les droits qui sont

⁴³ Une stratégie similaire de vérification a été utilisée dans les travaux de Melançon sur la reconnaissance en droit canadien des conceptions et des valeurs autochtones. Nous croyons, même si l'objet de notre étude diffère quelque peu, que l'analyse pluraliste et dialogique qu'il a proposée s'avère la stratégie de vérification la plus appropriée. Voir H. Melançon, *La reconnaissance des systèmes juridiques autochtones en droit criminel canadien*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal 1996 ; voir aussi H. Melançon, «Une analyse pluraliste des conceptions juridiques autochtones devant les tribunaux de juridiction pénale au Canada», *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 12, No.2, automne 1997.

⁴⁴ Le terme dialogisme est emprunté à Gérard Timsit qui l'a utilisé dans ses travaux de recherche en opposition avec le terme monologisme. Voir G. Timsit, *supra*, note 18. Ce concept a été repris par Melançon, *ibid*.

reconnus aux minorités dans ces ordres et leur portée. Finalement, nous examinerons dans quelle mesure le droit à l'autonomie est reconnu dans ces systèmes régionaux, internationaux ou universels.

Tout ce processus nous amène à effectuer une analyse de droit comparé entre les droits hongrois et roumain. Notre analyse s'attarde à revoir quels sont les droits reconnus aux minorités dans ces ordres juridiques ; dans quelle mesure, le droit à l'autonomie est reconnu pour les minorités ; l'influence qu'ont eu, d'une part, les autres ordres juridiques qu'ils soient régionaux, internationaux ou universel ou celui des minorités sur la reconnaissance de ces droits et l'influence qu'exerce, d'autre part, l'adhésion ou les perspectives d'adhésion aux institutions internationales ou régionales sur la reconnaissance des droits des minorités. La problématique particulière des Roms fera l'objet d'une analyse distincte.

Aux termes de notre analyse, nous aurons démontré notre hypothèse que le pluralisme juridique, politique et culturel permet une meilleure protection des droits des minorités.

Titre 1 - La protection des minorités dans l'ordre régional et universel

L'objet de cette section est d'étudier les principaux instruments régionaux et universels élaborés par le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les Nations Unies en matière de protection des droits des minorités. Nous développerons dans le détail l'activité des mécanismes universels et régionaux de protection des minorités et décrirons les pouvoirs des organes existant dans ce domaine.

En premier lieu, nous analyserons quels sont les droits des minorités qui sont reconnus et protégés par ces instruments. En second lieu, nous examinerons s'il existe, dans ces systèmes, un droit à l'autonomie pour les minorités. Nous étudierons ainsi l'état actuel du droit international en la matière.

Cette analyse nous permettra, d'une part, de mieux circonscrire l'état actuel du droit international en matière de protection des minorités tout en favorisant une meilleure compréhension de la nature des engagements que les États ont contractés en souscrivant aux différents instruments internationaux qu'ils ont signés. D'autre part, nous pourrions tirer des conclusions et proposer des recommandations visant à améliorer le fonctionnement de ces mécanismes universels et régionaux. Ces mécanismes jouent, à notre avis, un rôle de plus en plus important dans la protection des minorités et ont une incidence sur la stabilité, la paix internationale et la démocratie dans un État.

Notons que l'Union européenne n'a pas élaboré d'instrument relatif à la protection des minorités comme telle, bien qu'elle en tienne compte dans l'évaluation des critères politiques de l'adhésion. Nous verrons, dans le titre 2, l'impact des perspectives d'adhésion à l'Union européenne sur les droits des minorités.

1. Les droits des minorités sont désormais protégés par les droits de l'homme

C'est, principalement, avec les traités de 1919-1920 que les minorités sont devenues un enjeu de politique internationale. Ce phénomène est attribuable à la dissolution des empires russe, ottoman et austro-hongrois qui a transformé en conflits internationaux des luttes internes entre groupes nationaux.

Dès le 19^e siècle, on a assisté à une renaissance des nationalismes en Europe centrale et orientale. Les différentes ethnies (ou *Volksträmme*) ont commencé à faire valoir leurs revendications et à s'opposer aux grands empires, à l'intérieur desquels elles résidaient. Les principes des droits égaux pour les groupes

minoritaires et le principe des nationalités ont commencé à faire leur apparition⁴⁵. Cette situation a premièrement mené à la recherche de compromis notamment, la reconnaissance d'une certaine autonomie pour les groupes ethniques. Mais les empires ont échoué dans l'accomplissement des réformes institutionnelles qu'aurait exigée la reconnaissance de l'autonomie. Les revendications sécessionnistes ont alors pris de l'ampleur et, l'éclatement des empires en a résulté. Plusieurs nouveaux États se sont formés.

La création de ces nouveaux États en Europe centrale et orientale, conséquence du démantèlement des grands empires, provoqua l'apparition d'un certain nombre de minorités nationales. Cette situation aurait exigé qu'un accord vienne s'inscrire dans le cadre de la réglementation politique et juridique du monde en cet après-guerre. Malheureusement, on a favorisé les arrangements sur la base du cas par cas, plutôt que d'édicter des principes généraux applicables aux minorités de tous les États⁴⁶.

La protection des minorités reposa donc sur des textes et des traités internationaux imposés séparément à chacun des nouveaux États⁴⁷. Des normes positives prévoyaient la protection de la vie, de la liberté d'expression et la non-discrimination. Le système établi par les traités de paix avait confié à la Société des Nations un droit permanent de contrôle sur les minorités. Progressivement, elle a développé des procédures de mise en œuvre de ces règles. Essentiellement, il était question de droits de pétitions reconnus aux minorités et de la mise en place de Conseils de représentants des minorités chargés de rechercher des solutions négociées. Il s'agissait là d'un premier système multilatéral de grande portée pour la protection des minorités.

Ce régime s'est pourtant avéré inefficace et n'est pas resté longtemps en vigueur. Il présentait de nombreux défauts. Il n'avait aucun caractère universel ou régional, ne touchait qu'un nombre limité d'États et ne prévoyait ni l'interdiction de discrimination ni l'égalité entre peuples et nations⁴⁸. Les États le considéraient comme une limitation de leur souveraineté. Les minorités critiquaient le fait que tous les États n'étaient pas soumis à ce régime de protection (ce système n'ayant été conclu qu'avec les nouveaux

⁴⁵ Voir l'analyse des modèles proposés par K. RENNER et O. BAUER dans E. FRÖSCHL et M. MESNER, *Staat und nation in Multi-ethnischen Gesellschaften*, Uri Ra'anan, Vienne 1989.

⁴⁶ B., MICHEL, *Nations et nationalismes en Europe centrale, XIXe-XXe Siècle*, Paris, Éditions Aubier, 1995.

⁴⁷ Traité sur la protection des minorités signé à la Conférence de Paix de Paris ; Dispositions spéciales sur les minorités dans les traités de Paix ; Dispositions spéciales sur les minorités dans d'autres accords ; Déclarations unilatérales devant la SDN.

⁴⁸ C., MACARTNEY, *League of Nations Protection of Minority Rights/International Protection of Human Rights*, E. Luard éditions, Londres, 1967.

États de l'Europe orientale et centrale et ne s'appliquant qu'à eux seuls) et le fait que la procédure soit confidentielle⁴⁹.

La période qui suivit la deuxième Guerre Mondiale n'a été guère favorable à la création de normes de protection des minorités. Elle a même été dominée par une attitude généralement négative à l'égard des minorités ; les grandes puissances essayant de régler ces problèmes par la disparition des minorités !⁵⁰ On s'en remettait plutôt à la protection universelle des droits de l'homme pour régler ces questions et on a cru, à tort, que ce type de protection des minorités serait suffisant.

À titre d'exemples, tant la *Charte des Nations Unies*⁵¹ que la *Déclaration Universelle des droits de l'homme*⁵² ne contiennent aucune mention des minorités. La référence aux minorités contenue à l'article 14 de la *Convention européenne des droits de l'homme*⁵³ quant à la non-discrimination est très générale. Nous retrouvons également des dispositions relatives à la protection des minorités à l'article 27 du *Pacte de 1966*⁵⁴. Il s'agit là de la première et de la seule disposition générale traitant des droits des individus qui appartiennent aux minorités. L'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe⁵⁵ ne contient que quelques dispositions relatives aux minorités. Les règles contenues dans ces deux derniers instruments exigent des États, sur le territoire desquels vivent des minorités, le respect du principe de non-discrimination et de tous les droits de l'homme des personnes appartenant aux minorités en s'abstenant d'activités qui pourraient enfreindre ces obligations.

Un des premiers pas importants depuis la deuxième Guerre Mondiale, en matière de protection des minorités, a été franchi lors de la réunion de Copenhague de la CSCE en juin 1990⁵⁶. La CSCE⁵⁷ réaffirma le droit des minorités «*d'exercer pleinement et effectivement leurs droits de l'homme*» et de

⁴⁹ B., MICHEL, *supra*, note 46.

⁵⁰ *Ibid.*, à la p.245.

⁵¹ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945, no.7.

⁵² *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217(III), Doc.off., 3^e sess., supp.no. 13, Doc.NU A/810 (1948).

⁵³ *Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *supra*, note 39.

⁵⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra*, note 41.

⁵⁵ «Acte Final de la Conférence d'Helsinki» (1^{er} août 1975), *The Conference on Security and Co-operation in Europe ; Analysis and basic Documents*, Arie Bloed, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p.141 ss [ci-après l'Acte d'Helsinki].

⁵⁶ «Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», reproduite dans E. Decaux (dir), *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, Documentation française, 1992, pp.229-231 ; en ligne : www.juris.uqam.ca/cours/aut96/jur6650.20/copenhag.htm.

⁵⁷ Aujourd'hui appelée l'OSCE.

«réaliser leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toute tentative d'assimilation contre leur volonté». Puis l'adoption, par le Conseil de l'Europe, de la *Convention-cadre sur la protection des droits des minorités*⁵⁸, dans le but notamment, de traduire les engagements politiques de Copenhague en obligations juridiquement contraignantes fait que les droits des minorités sont désormais protégés par les droits de l'homme.

Nous procéderons maintenant à l'analyse des différents systèmes de protection élaborés par le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les Nations Unies.

1.1 L'ordre européen - une longueur d'avance

Nous étudierons, dans ce chapitre les systèmes de protection élaborés par le Conseil de l'Europe et par l'OSCE. Ces deux institutions se sont penchés sur la question des minorités et ont élaboré des instruments, au cours de ces dernières années, mettant en place un cadre pour la protection des minorités en Europe. Nous analyserons, de manière critique, les systèmes ainsi élaborés, nous identifierons quels sont les droits qui sont protégés et quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces droits. Nous identifierons quelles sont les failles de ces systèmes et quelles améliorations pourraient y être apportées.

1.1.1. Les travaux du Conseil de l'Europe «À quand la justiciabilité des droits des minorités ?»

Depuis la chute du mur de Berlin, le Conseil de l'Europe s'est intéressé à la question de la protection des minorités nationales⁵⁹. Le problème était particulièrement d'actualité dans son cas, étant donné les demandes d'adhésion des pays de l'Europe orientale et centrale.

Dès 1991, il présenta un projet de Convention européenne de protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit⁶⁰. Il participa également à la réunion des experts de la CSCE sur les minorités nationales à Genève en juillet 1991.

⁵⁸ *Convention-cadre pour la protection des minorités*, Conseil de l'Europe, STE No.1157 [ci-après la *Convention-cadre*].

⁵⁹ Notons que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'y est intéressé avant 1989 mais le Comité des Ministres n'y a pas donné suite.

⁶⁰ *Projet de Convention-cadre sur les minorités*, *supra*, note 42.

Lors du premier Sommet du Conseil de l'Europe en octobre 1993 à Vienne, les Chefs d'État et de gouvernement ont décidé, vu l'importance de la protection des minorités nationales pour la stabilité de l'Europe et pour la sécurité démocratique, de souscrire certains engagements politiques et juridiques⁶¹. On a décidé d'élaborer une convention qui traduirait les engagements politiques de Copenhague en obligations juridiquement contraignantes.

Plus tard, lors du Sommet de Strasbourg en 1997, les Chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé l'importance de la protection des minorités nationales, non seulement pour la sécurité démocratique mais aussi pour la cohésion sociale de toute l'Europe⁶². Nous étudierons maintenant plusieurs instruments du Conseil de l'Europe qui sont pertinents en matière de protection des minorités.

La *Convention européenne des droits de l'homme*, élaborée en 1950, peut fournir certaines garanties aux membres d'une minorité, bien qu'il n'y soit fait mention des minorités qu'à l'article 14. D'abord, tous les droits et libertés qui y sont mentionnés doivent s'appliquer à tout individu qui tombe sous la juridiction d'un État partie, donc aussi aux personnes appartenant à une minorité. Deuxièmement, plusieurs droits qui y sont consignés sont d'un intérêt évident pour les personnes appartenant à une minorité⁶³. Troisièmement, elle est particulièrement intéressante du fait que les droits reconnus par la Convention sont justiciables devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, elle prévoit expressément à son article 14 que la jouissance des droits et libertés garantis par cette Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur la langue, la religion, l'origine nationale ou l'appartenance à une minorité nationale. C'est la seule référence directe aux minorités que nous trouvons dans la Convention. Cette disposition comporte toutefois des limitations inhérentes et n'a pas de portée indépendante ou autonome ; elle ne peut être invoquée qu'en relation avec la jouissance d'un des droits garantis expressément par la Convention.

⁶¹ CONSEIL DE L'EUROPE, *Déclaration de Vienne*, SUM(93)2, 7 octobre 1993. Voir aussi CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux suites à donner au Sommet de Vienne*, Recommandation 1231 (1994).

⁶² CONSEIL DE L'EUROPE, *Déclaration finale*, deuxième Sommet du Conseil de L'Europe tenu à Strasbourg en 1997, 11 octobre 1997.

⁶³ Voir notamment les droits mentionnés aux articles 9, 10, 11, 14 et ceux mentionnés à l'article 2 du protocole additionnel.

La protection des minorités par le biais des principes généraux d'égalité, de non-discrimination et des droits individuels de l'homme n'est pas suffisante pour protéger de manière satisfaisante les groupes minoritaires ou pour prendre en compte leurs particularités et leurs intérêts propres. Il peut même arriver qu'un strict respect des principes d'égalité et de non-discrimination conduise à des situations de discrimination à l'égard de certaines minorités. Toutefois cet effet du strict respect des principes d'égalité et de non-discrimination peut-être corrigé par l'octroi de mesures spéciales aux groupes défavorisés ; il s'agit alors de discrimination positive. Néanmoins, le Conseil de l'Europe a jugé insuffisante la *Convention européenne des droits de l'homme* pour protéger efficacement les droits des minorités et a concentré ses efforts pour mettre sur pied un système plus spécifique de protection des droits des minorités.

La première tentative véritable pour renforcer la protection des minorités nationales consiste en l'adoption de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*⁶⁴. Cette charte a pour but de prévenir le déclin, voire même l'extinction de ces langues et d'en développer la promotion en encourageant leur usage parlé et écrit et leur enseignement. Elle a été adoptée en novembre 1992 par le Comité des Ministres dans l'intention de protéger ces langues mais sans pour autant conférer de droits spécifiques à ceux qui les parlent. Elle n'encourage les États signataires qu'à protéger le statut de ces langues. Elle vise à garantir ces langues dans un but essentiellement culturel.

La première partie de cette Charte définit donc ce que sont des langues minoritaires ou régionales. Notons que sont exclus de la Charte les dialectes découlant des langues officielles de l'État signataire ainsi que les langues parlées par les immigrants. Il est de la responsabilité de l'État signataire d'identifier quelles sont les langues régionales ou minoritaires qui seront couvertes par la Charte. Il s'agit ici, à notre avis, d'une importante lacune de cette Charte dans la mesure où un État, qui refuse de reconnaître l'existence d'une ou plusieurs minorités nationales sur son territoire, n'aura pas à se soumettre aux dispositions de la Charte pour en protéger la langue. La partie II énonce les buts et principes auxquels les États doivent se conformer. La partie III prévoit les mesures qui devraient être prises afin de promouvoir les langues minoritaires ou régionales dans la vie publique.

⁶⁴ *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Conseil de l'Europe, STE No.148 (entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998).

Enfin, un comité d'experts désigné par le Comité des Ministres doit s'assurer que les États parties à la Charte remplissent leurs obligations. Les parties doivent rendre compte tous les trois ans des mesures prises en application des dispositions qu'elles ont acceptées. Encore une fois, ce sont les États qui définissent quelles sont les langues qui feront l'objet de ce suivi.

L'adoption d'une telle Charte représente certes un pas dans la bonne direction. Mais le fait qu'il incombe aux États de définir les langues minoritaires ou régionales auxquelles s'appliquera la Charte⁶⁵ et qu'ils leurs reviennent principalement de surveiller et de mettre en oeuvre les mesures à prendre en conformité avec les dispositions de la Charte, nous permet de questionner l'effectivité et l'efficacité réelle de ce document. De plus, elle ne s'applique qu'aux «*traditionally used languages*», ce qui peut donner lieu à des conflits d'interprétation.

Enfin, notons que le langage même utilisé dans la Charte donne beaucoup de liberté aux États pour respecter leurs propres engagements en vertu de cette dernière. En utilisant des expressions comme «*selon la situation de chacune de ces langues*», «*s'engagent à prévoir*», «*selon que la situation le justifie*», «*s'engagent à veiller ou à encourager*», on diminue grandement la portée de ces normes.

Peu de temps après l'élaboration de la *Charte des langues régionales et minoritaires*, le Conseil de l'Europe a décidé de l'adoption du premier instrument multilatéral véritablement contraignant en matière de protection des minorités, la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales*. En octobre 1993, à Vienne se sont rencontrés les chefs d'État des États membres du Conseil de l'Europe, lors du Sommet de Vienne⁶⁶. Ces derniers ont mandaté le Comité des Ministres de rédiger dans un bref délai une Convention-cadre précisant les principes juridiques que les États contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales.

La *Convention-cadre* a finalement été adoptée le 10 novembre 1994. Elle a été ouverte à la signature le 1^{er} février 1995 et est entrée en vigueur depuis le 1^{er} février 1998 pour certains États et, depuis le 1^{er} mars 1998, pour d'autres. Certains États ont montré de la répugnance à la signer ou à la ratifier à cause du caractère juridiquement contraignant de ces normes⁶⁷.

⁶⁵ *Ibid.*, article 3.1.

⁶⁶ *Déclaration de Vienne*, *supra*, note 61.

⁶⁷ Entre autres, la France, la Belgique et la Turquie. Pour une liste des États qui ont signé ou ratifié la Convention-cadre, voir annexe 2.

Elle est divisée en cinq sections. La première section contient des principes généraux dont celui à l'effet que la protection des minorités et des personnes appartenant à des minorités fait partie de la protection internationale des droits de l'homme. Dans la deuxième section, nous retrouvons des principes plus spécifiques tels que la non-discrimination, l'égalité, la promotion, la préservation et le développement de la culture, de la religion, de la langue et des traditions, la liberté d'expression, d'association, de pensée et de culte, la participation à la vie publique, économique, culturelle et sociale, l'éducation et la coopération transfrontalière. La troisième section, contient des dispositions interprétatives dont notamment, celle voulant que rien dans la *Convention-cadre* ne doit être interprété comme octroyant un droit quelconque à une minorité de s'engager dans des activités menaçant l'intégrité territoriale de l'État sur le territoire duquel elle réside.

La quatrième section contient des dispositions relatives aux mécanismes de contrôle. La cinquième section contient les dispositions finales de la convention relativement à son entrée en vigueur. Il y est de plus mentionné que sur invitation du Comité des Ministres, des États non-membres du Conseil de l'Europe peuvent être invités à adhérer à la *Convention-cadre*.

La *Convention-cadre* est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant dans ce domaine. Elle énonce certains principes que les États parties s'engagent à respecter quant à la promotion de l'identité des minorités nationales. Mais, on ne définit pas ce qu'est une minorité nationale, les États membres du Conseil de l'Europe n'étant pas parvenus à se mettre d'accord sur une définition susceptible de rencontrer leur soutien global. Autre avancée importante, il y est clairement indiqué que le droit des minorités fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme.

La mise en œuvre des principes qui y sont énoncés se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées. Elle n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif.

La *Convention-cadre* est donc un instrument juridiquement contraignant au regard du droit international mais, les principes qui y sont énoncés ne sont pas directement applicables en droit interne puisqu'il revient à chaque État partie d'en assurer la mise en œuvre par le biais de sa législation nationale ou de politiques gouvernementales. Une telle approche permet de laisser aux États parties une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des principes qu'ils se sont engagés à respecter, tout en tenant compte de situations particulières.

Bien qu'un certain nombre des principes qui y sont énoncés se retrouvent aussi dans la *Convention européenne des droits de l'homme*, on ne peut parler de double emploi. D'une part parce que cette situation revêt une importance particulière dans la mesure où la *Convention-cadre* est ouverte à la signature d'États non-membres du Conseil de l'Europe tels que ceux qui participent à l'OSCE, sur invitation du Conseil des Ministres. Et d'autre part, parce qu'il s'agit d'un document traitant spécifiquement de la question des minorités qui contient des «dispositions-programmes», laissant ainsi une grande marge de manœuvre aux États pour les mettre en œuvre.

Elle prévoit aussi certains mécanismes de contrôle des mesures prises par une partie pour donner effet aux principes énoncés dans la *Convention-cadre*. Dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la *Convention-cadre*, les parties doivent soumettre un rapport sur les mesures législatives et autres qu'elles ont mises en place pour se conformer à leurs obligations. Le Comité des Ministres, assisté par un comité consultatif composé d'experts indépendants, examine ces rapports et évalue les mesures ainsi prises. Par la suite, les Parties devront soumettre de façon périodique ou sur demande du Comité des Ministres, un rapport au Comité des Ministres faisant état toujours des mesures qu'elles prennent pour mettre en œuvre la *Convention-cadre*. Ces rapports des États ainsi que les conclusions du comité des Ministres sont publics.

En septembre 1997, le Comité des Ministres a chargé le comité *ad hoc* pour le mécanisme de mise en œuvre de la *Convention-cadre* (CAHMEC) d'élaborer des règles concernant la composition du comité consultatif, les procédures d'élections et de nominations des membres et la procédure à suivre pour remplir les fonctions de suivi. Se basant sur les recommandations du comité *ad hoc*, le Comité des Ministres a adopté une résolution prévoyant les règles pour les modalités du suivi conformément aux articles 24 à 26 de la *Convention-cadre*⁶⁸.

Avec l'entrée en vigueur de cette *Convention-cadre*, les minorités disposent aujourd'hui d'un texte international juridiquement contraignant qui leur assure une protection. Elle constitue une contribution essentielle à la sécurité démocratique et à la paix en Europe.

⁶⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Résolution 97 (10), 601^e réunion, CM/DÉL/RÉS (97)10, 17 septembre 1997.

Cette Convention-cadre représente certes une étape importante dans la protection des minorités en Europe, mais l'on ne peut s'empêcher de déplorer le fait que la protection offerte aux minorités soit bien inférieure à celle prévue initialement par la Recommandation 1201 (1993)⁶⁹. En effet, la faiblesse du langage utilisé, de la procédure de signature, de ratification et de mise en œuvre ainsi que la faiblesse des mécanismes de contrôle qui y sont prévus en diminuent grandement la portée.

À cet égard, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 1255 (1995)⁷⁰ n'a pas manqué de noter que *«le libellé de la Convention était faible»* et qu'elle énonçait *«un certain nombre d'objectifs et de principes, dont la définition manque de précision et dont l'observation sera une obligation pour les États contractants, mais non un droit que les individus puissent invoquer»*. Nous retrouvons également, dans la *Convention-cadre*, plusieurs clauses échappatoires qui favorisent les États membres au détriment des minorités nationales⁷¹. Des droits sont généreusement accordés aux minorités nationales mais toujours sous réserve qu'il y ait *«une demande suffisante»* ou que cela réponde *«à un besoin réel»*. Ces formules sont trop vagues et laissent aux États une trop grande marge d'appréciation ou d'application du texte.

En plus de ces commentaires, l'Assemblée Parlementaire a également émis d'autres observations relativement à la *Convention-cadre*. Dans ses Recommandations 1285 (1996)⁷² et 1300 (1996)⁷³, elle a émis des réserves particulièrement quant au contenu et à la nature juridique de la *Convention-cadre*. Elle estime en outre que *«l'efficacité de la protection offerte dépendra largement de la mise en œuvre du mécanisme prévu pour assurer le respect de ses dispositions»*.

Dans sa Recommandation 1300 (1996) l'Assemblée recommandait, notamment, au Comité des Ministres de veiller à ce que le comité consultatif qui doit être créé soit aussi indépendant, efficace et transparent

⁶⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme visant à garantir les droits culturels notamment ceux des membres des minorités nationales*, Recommandation 1201, EREC1201.wp. 1403-1/2/93-17-E p.3 [ci-après Recommandation 1201].

⁷⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative à la protection des droits des minorités nationales*, Recommandation 1255 (1995).

⁷¹ À titre d'exemple, voir les articles 11(3), 10(2) et 14(2) de la *Convention-cadre* dont le texte est reproduit à l'annexe I.

⁷² CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux droits des minorités nationales*, Recommandation 1285 (1996).

⁷³ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux droits des minorités nationales*, Recommandation 1300 (1996). Voir aussi CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Directive relative aux droits des minorités nationales*, Directive No. 153 (1996).

que possible. Elle suggérait que les élections ou les nominations au sein de ce comité consultatif se fassent selon le modèle prévu et adopté pour l'élection des membres de la Commission européenne des droits de l'homme et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. La résolution adoptée par le Comité des Ministres ne tient malheureusement pas compte des recommandations de l'Assemblée Parlementaire⁷⁴.

La Résolution du Comité des Ministres n'a pas tenu compte des observations de l'Assemblée Parlementaire quant à la manière dont le comité consultatif serait informé. Selon la procédure retenue par le Comité des Ministres, le comité consultatif examinera tout d'abord les rapports des États que le Comité des Ministres lui transmettra. Le comité consultatif pourra alors convier à ses réunions, des représentants des États dont il examine le rapport. Il n'est malheureusement aucunement fait mention du droit du comité consultatif d'inviter des experts ou des représentants des minorités et il ne pourra organiser des réunions en vue d'obtenir de l'information supplémentaire qu'avec l'autorisation expresse du Comité des Ministres.

Il s'agit, à notre avis, d'importantes lacunes qui risquent d'entacher la procédure de suivi du comité consultatif. D'une part, parce qu'elles diminuent considérablement sa liberté d'action et d'autonomie et d'autre part, parce que le Comité des Ministres étant un organe politique avant tout, l'indépendance et la transparence du comité consultatif peuvent sérieusement être remises en question⁷⁵.

Une autre importante lacune est le fait que l'on ne parle que de minorités nationales ; aucune mention n'est faite des autres minorités, ethniques, religieuses ou linguistiques, ou des minorités d'immigration récente. On ne définit pas ce qu'est une minorité nationale, les États sont libres d'imposer leur propre définition par le biais de clauses interprétatives. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Macédoine, la Slovaquie, Malte et le Liechtenstein⁷⁶. Enfin, l'on ne reconnaît pas de droits collectifs aux minorités.

⁷⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Résolution 97 (10), 601^e réunion, CM/DÉL/RÉS (97)10, 17 septembre 1997.

⁷⁵ MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *The Council's of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities : Analysis and Observations on the Monitoring Mechanism*, London, MRG, 1998. G., GILBERT, «The Council of Europe and Minority Rights», *Human Rights Quarterly* 18(1), February 1996, p.160-189.

⁷⁶ *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : Réserves et déclarations*, Conseil de l'Europe, STE No. 157. En ligne : www.coe.fr/tablconv/resevdecl/dr157e.htm .

De tout ce qui précède, nous retenons que la *Convention-cadre* est en fait un texte de compromis, truffé de bonnes intentions mais bien incapable d'imposer efficacement des obligations aux États. Il n'empêche toutefois pas qu'elle représente une percée majeure en matière de protection des minorités d'autant qu'elle a aussi servi de base à l'élaboration de traités bilatéraux concernant la protection des minorités nationales.

Depuis sa Recommandation 1201 (1993), l'Assemblée Parlementaire n'a cessé d'affirmer qu'un protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme* qui garantirait les droits culturels des minorités serait un complément indispensable à la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* et à la *Convention-cadre*⁷⁷.

Ledit protocole devait garantir, dans le cadre de la *Convention européenne des droits de l'homme*, des droits individuels, dans le domaine culturel, de caractère universel et non pas des droits réservés exclusivement aux personnes appartenant à des minorités nationales. Cependant, ces droits devaient être d'un intérêt particulier pour les personnes appartenant aux minorités nationales⁷⁸.

Malheureusement, le comité *ad hoc* chargé d'étudier la faisabilité d'un tel protocole a dû suspendre ses travaux, en janvier 1996, puisque les membres de ce comité n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une liste minimum des droits à faire figurer dans un tel protocole.

Ce protocole présente des avantages certains en matière de protection des droits des minorités, dont celui de proposer d'inscrire la liste des droits des minorités dans le système général de protection des droits de l'homme incorporé dans la *Convention européenne des droits de l'homme*. Inscrire les droits des minorités dans le cadre plus large des droits fondamentaux de l'homme est nécessaire pour arriver à une protection adéquate de leurs droits. Ce faisant, ces droits auraient été justiciables et auraient pu être invoqués devant les autorités nationales ou, le cas échéant, devant la Cour européenne des droits de l'homme.

⁷⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux suites à donner au Sommet de Vienne*, Recommandation 1231 (1994). CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux droits des minorités nationales*, Recommandation 1285 (1996).

⁷⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, CAHMIN, *Document de synthèse sur le projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme relatif aux droits individuels dans le domaine culturel*, juin 1998.

La Cour européenne des droits de l'homme aurait ainsi compétence pour entendre des causes impliquant des questions des minorités. Il pourrait alors en résulter une jurisprudence cohérente sur la relation entre les droits des minorités et les droits de l'homme puisque tous les États parties à la *Convention européenne des droits de l'homme* sont soumis à sa juridiction.

Il est donc malheureux que les travaux sur ce projet de protocole aient été suspendus et il serait souhaitable qu'un tel protocole voit le jour. Tous les espoirs sont permis puisque le Comité des Ministres a donné son accord pour poursuivre la réflexion sur ce projet de protocole additionnel.

Néanmoins, la *Convention-cadre* représente certes un pas dans la bonne direction cependant, son texte qui a été adopté par le Comité des Ministres, le 10 novembre 1994, reste très éloigné de son objectif premier de mettre sur pied «*le premier instrument juridique véritablement contraignant*» en matière de protection des droits des minorités.

Depuis longtemps déjà, l'OSCE, à l'instar du Conseil de l'Europe, a reconnu l'importance de la question des minorités nationales en Europe et ce sont ses travaux que nous examinerons maintenant.

1.1.2 Les travaux de l'OSCE «Helsinki de 1975 à 1992, un processus raté ?»

L'OSCE a été créée en 1972 en tant que Conférence intergouvernementale et fonctionnait, jusqu'en 1994, sous le nom de «Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe»⁷⁹. Elle a pour objectif d'assurer la sécurité, le développement économique et le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie. Les États participants à l'OSCE affirment et s'engagent à promouvoir la sécurité et la coopération en Europe tout en reconnaissant l'importance de la dimension humaine, donc des droits de l'homme et des droits des minorités dans un tel processus.

La contribution de l'OSCE à l'avancement de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'État de droit a été considérable. Rappelons toutefois que les engagements contractés par les états membres de l'OSCE sont politiquement mais non juridiquement contraignants. Cette situation n'est pas en soi nécessairement mauvaise et, peut même représenter un sérieux avantage puisqu'il est parfois plus facile

⁷⁹ «Document sur la réunion de Budapest de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.15 (1994), no.11-12. pp.449ss.

d'obtenir un engagement politique que juridique. Voyons maintenant quel est ce système de protection des droits des minorités tel qu'instauré par l'OSCE.

La plupart des engagements politiques majeurs de l'OSCE en matière de protection des minorités nationales ne sont contenus que dans quelques documents⁸⁰, dont le premier est l'*Acte final d'Helsinki*⁸¹. Dans le préambule de cet Acte, les États participants reconnaissent le concept de «*sécurité globale*»; ils reconnaissent «*le lien étroit qui existe entre la paix et la sécurité en Europe et dans le monde entier*» ainsi que la nécessité de «*contribuer à la promotion des droits fondamentaux, du progrès économique et social et du bien-être de tous les peuples*».

L'*Acte final d'Helsinki* contient une déclaration de dix principes destinés à orienter les relations entre les États. On y réaffirme notamment, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à l'égalité souveraine, l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le non recours à la menace ou à la force et la non-intervention dans les affaires intérieures⁸². Il ne contient que quelques dispositions sur les minorités.

Le quatrième paragraphe du principe VII de l'Acte prévoit que «*les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent les droits à l'égalité devant la loi des minorités, et leur donnent la possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales*». Le dernier paragraphe porte sur les minorités nationales et reconnaît «*la contribution que les minorités nationales ou cultures régionales peuvent apporter à la coopération entre eux et se proposent de faciliter cette contribution*».

Comme nous pouvons le constater, ce texte évite de préciser toute application pratique. Aucun droit ou mécanisme de contrôle n'y est prévu. La notion de *minorités nationales* ne fait toujours pas l'objet de consensus et peut donner lieu à des conflits d'interprétation.

⁸⁰ Pour une analyse des engagements de l'OSCE en matière de protection des minorités nationales, voir J. HELGESEN, «Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation (CSCE) Process», *International Journal on Group Rights*, 2:1 (1994), p. 1-34.

⁸¹ «Acte Final de la Conférence d'Helsinki» (1^{er} août 1975), *The Conference on Security and Co-operation in Europe ; Analysis and Basic Documents*, Arie Bloed, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p.141 ss.

⁸² Voir notamment les principes IV et VII.

Par la suite, lors de la réunion de Vienne⁸³, tenue du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989 et convoquée en suivi des changements intervenus dans la politique de l'Union soviétique notamment, dans l'instauration de la *Perestroïka*, un accent particulier a été mis sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (paragraphe 13.5) ainsi que sur la promotion des identités ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales (paragraphe 19). La déclaration qui en est résultée représente certainement un pas de plus dans la reconnaissance des droits des minorités mais n'étant qu'une déclaration de principe, elle n'a aucune force contraignante.

La réalisation la plus importante de la CSCE, en matière de minorités nationales, est certainement le *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990)*⁸⁴ même si on y retrouve plusieurs clauses échappatoires. Ce document précise la teneur de la nouvelle entente sur la démocratie et l'État de droit. On y énonce quatre principes directeurs en matière de protection des minorités nationales :

Le principe selon lequel les questions relatives aux minorités nationales devraient être résolues dans un cadre démocratique reposant sur le respect de la loi et sur le respect des droits de l'homme (paragraphe 30) ;

Le principe selon lequel l'appartenance à une minorité nationale est une affaire de choix individuel, aucun désavantage ne pouvant résulter de l'exercice de ce choix (paragraphe 31) ;

Le principe des droits spéciaux accordés aux personnes appartenant aux minorités notamment, le droit d'utiliser leur langue maternelle tant en privé qu'en public ; le droit de créer leurs propres associations ou institutions scolaires, religieuses ou culturelles ; le droit de pratiquer et de professer librement leur religion ; le droit de créer et de maintenir des contacts hors frontières avec des citoyens d'autres États qui ont la même religion, la même culture ou la même origine ethnique ou nationale ; le droit d'échanger ou de diffuser des informations dans leur langue maternelle (média) ; la liberté d'association et le droit de participer aux activités d'organisations non gouvernementales (paragraphe 32) ;

⁸³ «Document de clôture de la Réunion de Vienne» (1990), *Human Rights Law Journal*, vol.10, 1989, 3^e partie, p.270 ss.

⁸⁴ «Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», reproduite dans E. Decaux (dir), *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, Documentation française, 1992, pp.229-231 ; en ligne : www.juris.uqam.ca/cours/aut96/jur6650.20/copenhag.htm.

Le principe suivant lequel les minorités ont le droit de participer aux décisions qui les concernent conjointement avec l'État et le droit de participer aux affaires publiques y compris dans les affaires traitant de la promotion et de la protection de leur identité (paragraphe 33 et 35).

Comme nous pouvons le constater, nous retrouvons dans ce document une liste fort impressionnante de dispositions visant à protéger les droits des minorités mais il s'agit là de déclarations de principes, dénuées de toute force contraignante ou péremptoire. Ils dessinent toutefois un cadre fondamental pour l'action future des États participant à l'OSCE, en matière de protection des minorités.

Il est tout de même intéressant de souligner que les recommandations de la CSCE, lors de la réunion de Copenhague, ne sont pas restées lettre morte puisque lors des trois réunions suivantes de la CSCE, celle de Genève⁸⁵ en juillet 1991, celle de Moscou⁸⁶ en septembre 1991 et celle de Oslo⁸⁷ en novembre 1991, le thème de la protection des minorités a de nouveau été abordé. Toutefois, les engagements des États ne sont pas allés au-delà des engagements déjà pris lors des réunions précédentes. D'autre part, les engagements politiques de Copenhague ont servi de base à l'élaboration de la *Convention-cadre* du Conseil de l'Europe.

Lors de la réunion d'experts de Genève, on a convenu qu'une seule et même approche n'était pas nécessairement partout applicable en matière de protection des minorités. Puis, on s'est contenté de recommander une participation effective aux affaires publiques des personnes appartenant à une minorité nationale.

À la réunion de Moscou, on s'est attardé à la question de la protection internationale des minorités. À la réunion de Oslo, on s'est concentré particulièrement sur la question de la décentralisation du pouvoir sur une base fédérale, régionale et locale et on a convenu qu'une décentralisation administrative peut répondre aux besoins des groupes y compris des minorités nationales. Malgré l'intérêt marqué pour la question des minorités nationales, on doit toutefois noter l'absence relative de progrès au cours de ces

⁸⁵ «Document sur la réunion de Genève de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.12, 1991, no.8 et 9, p.32ss.

⁸⁶ «Document sur la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.12, 1991, no.11 et 12, p.471ss.

⁸⁷ «Document sur la réunion de Oslo de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *The Conference on Security and Co-operation in Europe ; Analysis and basic Documents*, Arie Bloed, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p.631ss.

trois réunions concernant les engagements de l'OSCE relativement à la question de la protection des minorités nationales⁸⁸.

L'OSCE a élaboré ensuite la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*⁸⁹ qui constitue un engagement en faveur du libéralisme politique et économique de la part des États participants. Pour l'essentiel, cette Charte reprend les éléments principaux du document de Copenhague de 1990.

Une autre réunion a eu lieu à Helsinki du 24 mars au 8 juillet 1992⁹⁰ à laquelle ont participé les chefs d'État et de gouvernement des États participants. Lors de cette réunion, on a condamné tout transfert de population destiné à modifier la composition ethnique de régions habitées par des minorités nationales. On a réaffirmé l'engagement des États participants à protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales et le renforcement des institutions démocratiques comme étant un élément essentiel de la sécurité globale européenne.

L'élément le plus important de cette réunion est la décision d'instaurer un Haut-Commissaire pour les minorités nationales, chargé de recueillir des informations sur les situations collectives des minorités et d'identifier les situations potentielles de conflits. Il est le seul organe de l'OSCE chargé de traiter spécifiquement des questions de minorités⁹¹. Il a été instauré suite à l'incapacité de l'OSCE à prévenir le conflit en ex-Yougoslavie. Il est un précieux instrument de prévention des conflits, en ce qu'il doit jouer un rôle *d'alerte rapide et d'action rapide (early warning system)*.

Son mandat est plutôt de nature politique et relève de la diplomatie préventive. Devant une situation potentielle de conflits, il aide les parties à trouver un compromis acceptable. Il présente des recommandations et des suggestions aux gouvernements. Il est habilité à faire des visites dans un pays et peut émettre un rapport sur la situation dans le pays. Il agit principalement dans le but de prévenir des

⁸⁸ J., PACKER, «L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales» dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.256-281.

⁸⁹ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, OSCE, *Human Rights Law Journal*, vol.11, 1990.

⁹⁰ «Document sur la réunion d'Helsinki de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.13, 1992, no.7 et 8, p.284ss.

⁹¹ Pour une analyse du mandat du Haut-Commissaire pour les minorités, voir : R., ZAAGMAN, «The CSCE High Commissioner on National Minorities : An Analysis of the Mandate and the Institutional Context», dans *Challenges of Change ; The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, A., BLOED (dir.), Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff, 1994, p. 95-111.

conflits et de construire la stabilité régionale. Il jouit d'une grande indépendance et ses activités ne tombent évidemment pas sous le principe du consensus qui prévaut autrement en matière d'intervention de l'OSCE. Ainsi, il peut visiter un pays sans avoir besoin d'obtenir le consentement des États membres de l'OSCE et peut choisir ses interlocuteurs. Par contre, et il s'agit certainement de l'instrument politique le plus puissant dont dispose le Haut-Commissaire, il peut impliquer tous les États de l'OSCE, par le biais du Conseil permanent, si malgré ses efforts il y a une possibilité d'escalade du conflit (early warning).

Toutefois, il n'a pas mandat pour examiner des plaintes individuelles. Il ne peut non plus émettre des recommandations formelles aux minorités, puisque l'OSCE est une organisation qui opère presque exclusivement au niveau intergouvernemental. Il est important, avant de conclure, de mentionner les recommandations du Haut-Commissaire en matière d'identité, d'éducation, de participation politique et de citoyenneté.

Dans le but d'assurer la sécurité en Europe, l'OSCE a élaboré, au cours des dernières années, un ensemble d'engagements politiques visant la promotion et le respect des droits de l'homme. On ne peut que se réjouir du développement de ce cadre institutionnel même si certaines dispositions ont plutôt valeur de recommandations.

Parallèlement à l'édification de ce cadre, l'OSCE a mis sur pied différents mécanismes destinés à la mise en œuvre de la dimension humaine des engagements des États participants, qu'il s'agisse des mécanismes de Vienne (réunions bilatérales et de suivi) ou ceux de Moscou (missions d'experts)⁹². Ces mécanismes ne revêtent généralement pas le caractère judiciaire ou quasi-judiciaire des mécanismes de mise en œuvre élaborés dans la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme⁹³. On a adopté une approche plus politique que juridique en favorisant les échanges d'informations, les discussions, les enquêtes pacifiques (missions d'experts ou de rapporteurs) ou les travaux du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. Cette approche revêt tout de même certains avantages dans la mesure où il est peut-être plus facile de régler des différends ou d'amener des États à s'engager s'ils n'ont pas à faire face à des procédures judiciaires publiques. Il reste néanmoins beaucoup d'efforts à faire pour réaliser de façon efficace les engagements politiques de l'OSCE.

⁹² J. PACKER, «L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales», *supra*, note 88.

⁹³ *Ibid.* Voir aussi, K., BIRMINGHAM, *The OSCE and Minorities Issues*, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, La Haye, octobre 1995.

Depuis l'adoption de la *Convention sur la conciliation et l'arbitrage au sein de la CSCE*⁹⁴, la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE a été créée. Elle est destinée à régler pacifiquement les différends entre États dans le cadre de la prévention de conflits. Il existe ainsi, depuis l'entrée en vigueur de cette Convention, en décembre 1994, un mécanisme plus judiciaire de mise en œuvre des engagements des États parties à l'OSCE.

Outre la mise en œuvre des engagements de l'OSCE, la principale faiblesse du système de protection des minorités mis en place par l'OSCE réside dans le fait que l'application des standards ou des mesures de protection dépend largement de la reconnaissance par l'État de l'existence de minorités sur son territoire. L'absence de définition, au sein de l'OSCE, de ce qu'est une minorité nationale est à déplorer. Cette situation peut engendrer des divergences d'interprétation entre les États membres et causer préjudice aux minorités. Toutefois, le Haut-Commissaire a fourni quelques caractéristiques permettant de reconnaître une minorité. D'une part, une minorité serait un groupe ayant des caractéristiques linguistiques, culturelles ou ethniques les distinguant de la majorité. D'autre part, une minorité serait un groupe qui non seulement essaie de maintenir son identité mais qui essaie aussi de renforcer l'expression de son identité⁹⁵.

Malgré tout, l'on ne peut parler de processus raté. Les efforts de l'OSCE pour la protection des minorités sont considérables et le Haut-Commissaire pour les minorités est certainement un instrument important pour assurer cette protection.

Après avoir analysé l'ordre européen, nous étudierons maintenant ce qui se fait au niveau universel en matière de protection des minorités.

1.2 L'ordre universel - le parent pauvre en matière de protection des minorités

Le concept de protection des minorités était pratiquement inconnu du droit international avant la fin de la première Guerre Mondiale, moment où la SDN a mis sur pied un système de protection des minorités qui, comme nous l'avons vu, s'est avéré inefficace. La période qui suivit le deuxième après-guerre n'a guère été favorable à la création de nouvelles normes internationales de protection des minorités puisque

⁹⁴ *Convention sur la conciliation et l'arbitrage au sein de la CSCE*, *Human Rights Law Journal*, vol.16, 1995, no.4-6, p.210ss.

⁹⁵ «HCMN's keynote address to the OSCE seminar on case-studies on national minorities in Warsaw», 24-28 may 1993, *ODHIR Bulletin*, 1:3 (Fall 1993), p. 22-25.

l'on croyait que la protection universelle des droits de l'homme réglerait automatiquement les problèmes des personnes appartenant aux minorités. Mais qu'en est-il aujourd'hui de la protection des minorités dans l'ordre universel ? Pour répondre à cette question, une révision des différents traités ou conventions pertinents nous donne les plus récents développements en matière de protection des droits des minorités. C'est ce que nous abordons dans les prochaines lignes.

1.2.1. De la protection générale des droits de l'homme vers une protection spécifique des droits des personnes appartenant aux minorités, un processus lent

Bien que la *Charte de l'ONU*⁹⁶ ne contienne aucune disposition concernant les minorités, elle mentionne, à son article 1^{er} traitant des buts des Nations Unies, le principe de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue et de religion.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁹⁷ ne fait aucune mention des minorités en tant que telles et ce, malgré les efforts qui ont été faits pour y introduire de telles dispositions. Ceci reflète bien la conception individualiste et universelle des droits de l'homme et démontre la politique d'assimilation des minorités que favorisaient, à l'époque, les États occidentaux.

L'absence de mention des droits des minorités dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ne signifie pas pour autant que les Nations Unies ne se soient pas préoccupées de la question des minorités. À cet égard, on a chargé une sous-commission d'experts individuels de «réaliser une étude approfondie du problème des minorités, afin que les Nations Unies soient à même de prendre les mesures effectives pour la protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques»⁹⁸.

Dans le *Pacte de 1966*⁹⁹, on retrouve, à l'article 27, la seule disposition générale légalement contraignante traitant des droits des individus qui appartiennent aux minorités. Ce document établit un traitement non discriminatoire pour tous les individus, qu'ils appartiennent à une minorité ou à la majorité. Cet article est l'expression du modèle minimum de protection des droits des minorités. Il représente un pas important

⁹⁶ *Charte des Nations Unies, supra, note 51.*

⁹⁷ *Déclaration universelle des droits de l'homme, supra, note 52.*

⁹⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution du 10 décembre 1948. Mais il fallut attendre 1989 pour que la sous-commission charge M. Asbjorn EIDE de préparer un rapport à ce sujet.

⁹⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, supra, note 41.*

dans la protection des droits des minorités en ce que ce Pacte a valeur de traité international pour les États.

Toutefois, bien que cet article ait son importance, il représente néanmoins une base largement insuffisante pour assurer la protection et la promotion des droits des minorités. Premièrement, les mots «*dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques*» semblent exclure les minorités d'immigration récente et les peuples autochtones.

Deuxièmement, on ne reconnaît pas de droits collectifs aux minorités mais seulement des droits individuels aux personnes qui appartiennent à ces minorités. Rappelons-nous que cette distinction revêt toute son importance lorsque nous discutons de la reconnaissance d'un certain droit à l'autonomie ou à l'autodétermination pour les minorités. Enfin, il n'est pas clair si l'article 27 impose non seulement des obligations de ne pas adopter certaines actions contraignantes, mais aussi des obligations positives de créer des conditions permettant le plein exercice des droits des minorités.

Outre les conventions ci-haut mentionnées, il y a eu dans la foulée, d'autres conventions qui ont été adoptées par les Nations Unies et qui reconnaissent quelques droits aux minorités. Notons entre autres, la *Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation*¹⁰⁰, la *Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*¹⁰¹, le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁰² pour ne mentionner que ceux-ci. Mais aucune de ces conventions ne fournit un cadre global de protection des droits des minorités.

1.2.2 Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques : égalité et non discrimination

En 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*¹⁰³. Il s'agit du seul

¹⁰⁰ *Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation*, 14 décembre 1960, en ligne : www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_c_educ.htm. (date d'accès : 16 juin 1999).

¹⁰¹ *Déclaration internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*, Rés. AG 36/55, Doc.off. AG NU, 38^{ième} sess., Doc.NU, 25/11/81.

¹⁰² *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 943 R.T.N.U. 13, (1976).

¹⁰³ *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Rés. AG 47/135, Doc.off. AG NU, 49^{ième} sess., Doc.NU, 18/12/92[ci-après la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités*].

instrument qui traite, dans un seul et même document, de la question de la reconnaissance de droits spéciaux à des minorités.

L'article 1^{er} stipule que «*les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistiques des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité.*» L'article 2 reprend, pour l'essentiel, l'article 27 du *Pacte de 1966* et spécifie quels sont les droits reconnus aux minorités : droit d'avoir sa propre culture, droit de professer et pratiquer sa religion, droit d'employer sa langue, droit de participation, droit d'association et droit de maintenir des contacts transfrontaliers. L'article 3 prévoit que ces droits peuvent être exercés aussi bien individuellement qu'en commun. L'article 4 prévoit les mesures qui doivent être prises par les États pour permettre aux minorités de jouir pleinement et efficacement de leurs droits. L'article 5 prévoit la nécessité de prendre en compte les intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités dans l'élaboration de politiques et de programmes nationaux les concernant ou dans l'élaboration de programmes de coopération et d'assistance entre États. Les articles 6 et 7 prévoient la coopération entre États sur les questions relatives aux minorités. L'article 8 est une disposition interprétative. L'article 9 prévoit la contribution des institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies.

Comme nous pouvons le constater, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités* a pour objectif de contribuer à la réalisation des principes des Nations Unies notamment, le maintien de la paix, l'intégrité territoriale, la coopération en vue de régler les problèmes communs et l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés à l'échelon international ou régional. D'ailleurs, le préambule de cette Déclaration exprime la conviction que la protection et la promotion des droits des minorités contribuent à la stabilité des États ainsi qu'au renforcement de la coopération et de l'amitié entre États. Il souligne, entre autres, le rôle important que les Nations Unies ont à jouer en matière de protection des droits des minorités.

On voit déjà une grande amélioration par rapport au *Pacte de 1966* puisque l'on reconnaît enfin une obligation positive des États de protéger et de favoriser les droits des minorités. On reconnaît, de plus, certains droits aux minorités ; on ne parle plus seulement d'obligations de faire ou de ne pas faire des États. Toutefois, on ne reconnaît toujours pas de droit collectif aux minorités et on ne définit pas ce qu'est une minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique.

On assiste là à un bel effort pour protéger les droits des minorités mais cette déclaration demeure encore, en soi, largement insuffisante dans l'établissement d'un système de protection réelle et efficace des droits des minorités. Cette *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités* n'a pas la même force contraignante qu'aurait un traité ou une Convention. Il serait nécessaire d'élaborer un nouvel instrument qui soit contraignant, telle qu'une convention.

Un groupe de travail sur les minorités a été mis sur pied en 1995, suite à une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies¹⁰⁴, justement pour voir quelles autres mesures concrètes de promotion et de protection des droits des minorités pourraient être adaptées. Il est chargé d'étudier la promotion des droits des minorités tels qu'édictés dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités* et de recommander d'autres mesures pertinentes dans le but de protéger et promouvoir les droits des minorités. En 1998, le mandat du groupe de travail a été élargi ; il travaillera dès lors sur une base permanente¹⁰⁵. Cette prolongation du mandat du groupe de travail sur les minorités démontre l'engagement de la communauté internationale à apporter une solution aux problèmes des minorités.

Au niveau des mécanismes de contrôle ou de mise en œuvre des principes adoptés, nous soulignons particulièrement les activités du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme qui pourrait jouer un rôle important dans la promotion de la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités*.

Le 23 décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution¹⁰⁶ prévoyant l'instauration d'un Haut-Commissaire qui s'est vu confier le mandat de promouvoir et de protéger les droits de l'homme conformément aux principes de non-discrimination et d'égalité. Il relève directement du Secrétaire Général des Nations Unies.

Le 23 décembre 1994¹⁰⁷, le mandat du Haut-Commissaire a été élargi pour y inclure le mandat spécifique de protéger les minorités. On lui a confié la responsabilité de promouvoir et de mettre en œuvre les

¹⁰⁴ CES NU, *Resolution on the mandate of the working group on minorities*, Résolution 1995/31, 25 juillet 1995.

¹⁰⁵ CES NU, Commission des droits de l'homme, *Resolution on the mandate of the working group on minorities*, Résolution 1998/19.

¹⁰⁶ *Résolution relative à l'instauration d'un Haut-Commissaire pour les droits de l'homme*, Rés. AG NU 48/141, Doc.off. AG NU, 46^{ième} sess., 23/12/93.

¹⁰⁷ *Résolution relative au mandat du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme*, Rés. AG NU 49/192, 47^{ième} sess., 23/12/94.

principes contenus dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités*. Il joue un rôle essentiel et primordial dans la promotion et la protection des droits de l'homme, incluant les droits des minorités, et dans la mise en œuvre de ces droits.

Les Nations Unies et ses divers organismes n'accordent pas à la protection des minorités toute l'attention qu'une question aussi importante pour la sécurité et la stabilité dans le monde exige. Les Nations Unies n'ont adopté qu'un seul instrument fondamental en matière de protection des minorités, la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités*. Cet instrument n'a pas la même force contraignante qu'aurait un traité ou une convention. Il n'y est, par ailleurs prévu aucun mécanisme d'application. Cette situation s'explique par le fait que les États membres des Nations Unies conçoivent encore la protection des minorités comme relevant de la protection générale des droits de l'homme. Mais la situation a changé. Il est clair que les minorités doivent pouvoir bénéficier d'une protection spécifique. Les Nations Unies ont un rôle important à jouer et devraient élaborer le plus rapidement possible une convention internationale en la matière. De plus, l'élaboration d'une définition de la notion de minorité qui serait universellement reconnue est nécessaire si l'on veut améliorer l'efficacité des travaux des divers organes universels et régionaux en matière de protection des minorités.

Dans le prochain chapitre nous analyserons dans quelle mesure, on reconnaît dans l'ordre régional européen et dans l'ordre universel, un droit à l'autonomie pour les minorités. Tel que mentionné précédemment, la reconnaissance du droit à l'autonomie forme, pour les minorités, un deuxième rempart contre l'oppression et l'intolérance de la majorité. Leur reconnaître une certaine autonomie signifie ainsi qu'elles ont la possibilité d'exercer un certain contrôle de l'appareil étatique sur leur territoire ou dans les domaines qui relèvent de leurs champs de compétence, et signifie aussi qu'elles ont la possibilité de faire reconnaître et respecter leur identité et leur volonté politique au sein de l'État.

2. Autonomie, un moyen efficace pour une véritable protection des minorités

On remarque de grandes réticences de la part des États à reconnaître l'autonomie comme solution au problème des minorités et comme manière de garantir effectivement et efficacement leurs droits. Ils craignent qu'en leur reconnaissant un tel droit, leur intégrité territoriale soit mise en danger. Mais autonomie ne veut pas nécessairement dire sécession ou indépendance. Au contraire, en reconnaissant l'autonomie locale ou régionale - lorsqu'elle est possible - on peut même arriver à trouver un compromis

qui soit acceptable tant pour la majorité que pour la minorité et, ainsi éviter l'assimilation forcée ou la sécession d'une partie du territoire de l'État.

N'oublions pas que démocratie peut aussi signifier ethnocratie. L'idée «d'État Nation» s'oppose aux idéaux des droits de l'homme et de la démocratie. Il est donc important pour que la démocratie ne représente pas seulement la «volonté du peuple» majoritaire, de développer une démocratie pluraliste. La reconnaissance d'un droit à l'autonomie peut donc aider à développer un État fondé sur le pluralisme, le multiculturalisme et la diversité favorisant ainsi des relations plus harmonieuses entre la majorité et les minorités.

Nous allons maintenant examiner quelles démarches ont été entreprises, à ce jour, par le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les Nations unies quant à la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités.

2.1 L'ordre européen «encore une longueur d'avance»

Nous analyserons d'abord si les instruments élaborés par le Conseil de l'Europe et l'OSCE garantissent l'autonomie. Nous verrons ensuite si ces textes internationaux traitent de la question de l'autonomie en liaison avec le problème de la protection des minorités.

2.1.1 Le Conseil de l'Europe - À l'aube de la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités

Le Conseil de l'Europe reconnaît le concept d'autonomie. Il a d'ailleurs adopté la *Charte européenne de l'autonomie locale*¹⁰⁸, ouverte à la signature le 15 octobre 1985. À ce jour, elle a été signée par 36 États membres. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988.

Le concept même d'autonomie locale est clairement défini à l'article 3 de la *Charte de l'autonomie locale*, dont voici l'énoncé :

¹⁰⁸ *Charte européenne de l'autonomie locale*, Conseil de l'Europe, STE No.122 [ci-après la *Charte de l'autonomie*].

«Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

Ce droit est exercé par des conseils ou des assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens par référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.»

L'article 2 stipule que les États membres s'engagent à inclure le principe de l'autonomie locale soit dans leur constitution ou dans leur législation interne.

La Charte de l'autonomie locale constitue ainsi une véritable garantie du principe de l'autonomie locale. Les mécanismes de suivi mis en place pour en assurer le respect et l'application viennent renforcer davantage cette garantie. Mais, elle ne contient aucune référence aux minorités. Bien que certaines dispositions de la Charte puissent s'appliquer aux minorités, celles-ci ne sont pas spécifiquement visées.

Étant donné que la *Charte de l'autonomie locale* ne fait aucune mention des minorités dans ses dispositions, nous devons nous tourner vers la *Convention-cadre pour la protection des minorités*¹⁰⁹ qui établit les normes applicables en matière de protection des droits des minorités. Toutefois, elle ne traite spécifiquement du problème de l'autonomie dans aucun de ses articles. Bien au contraire, on y réaffirme que les droits des minorités doivent s'exercer «dans le respect des principes de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États» (article 21). Par contre, aux articles 10(2), 11(3) et 14(2), on fait référence «aux aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle». On peut ainsi en déduire que la notion d'autonomie territoriale serait sous-jacente aux mesures de protection proposées puisqu'on utilise un principe territorial pour l'octroi de la protection ou pour la promotion des droits des minorités.

La *Charte des langues régionales ou minoritaires*¹¹⁰ vise également à renforcer la protection des minorités. Toutefois, ici encore, aucune mention n'est faite de l'octroi d'un droit à l'autonomie pour celles-ci. Par contre, à la lecture des dispositions 7(1)b) et 10 de la Charte, on pourrait déduire qu'il

¹⁰⁹ *Convention-cadre pour la protection des minorités, supra, note 58.*

¹¹⁰ *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, supra, note 64.*

existe, ici aussi, un principe sous-jacent de reconnaissance de l'autonomie territoriale en matière de protection des minorités.

L'article 7(1)b) impose le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire faisant en sorte que les divisions administratives existantes ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue minoritaire ou régionale. Cette disposition vise à empêcher un État de modifier les limites des collectivités territoriales dans lesquelles les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire vivent en grand nombre afin d'en modifier l'équilibre pour favoriser ceux qui parlent la langue nationale de la majorité.

L'article 10 de la *Charte des langues régionales ou minoritaires* traite de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans l'administration nationale, les services publics et les autorités locales ou régionales. Le paragraphe 2 de cet article régit l'utilisation de ces langues devant les autorités locales ou régionales des circonscriptions dans lesquelles résident les locuteurs de ces langues. Mais cet article ne traite pas du droit des locuteurs de ces langues de constituer des collectivités locales ou régionales correspondant à l'aire géographique de leur implantation.

En outre, il y a aussi l'article 11 de la proposition de protocole faite par l'Assemblée parlementaire dans sa *recommandation 1201* qui énonce que :

«dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conforme à la législation nationale de l'État.»¹¹¹

Il s'agit là du seul texte spécifique traitant de la question de la reconnaissance du droit à l'autonomie territoriale pour les minorités. Malheureusement, comme nous l'avons vu plus haut, les travaux quant à l'adoption de ce protocole additionnel ont été suspendus par le Comité des Ministres ; aucune suite concrète n'a donc été donnée à cette proposition de l'Assemblée.

Dès 1992, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) – l'organe du Conseil de l'Europe chargé de la politique locale et territoriale – a reconnu l'importance de l'autonomie territoriale pour

¹¹¹ *Projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme visant à garantir les droits culturels notamment ceux des membres des minorités nationales, supra, note 69.*

résoudre le problème des minorités nationales. Et, c'est ainsi que le 5 juin 1997, il a adopté le projet de *Charte de l'autonomie régionale*¹¹².

Fondé sur les principes de subsidiarité et de respect de l'intégrité territoriale, le projet de *Charte de l'autonomie régionale* demande que les autorités régionales disposent des compétences, libertés, structures démocratiques, moyens financiers et du personnel nécessaire pour gérer leurs propres affaires sans intervention indue de l'État. Elle prévoit aussi la coopération transfrontalière et interrégionale. Le projet de *Charte de l'autonomie régionale* représente certes une avancée importante dans la protection des minorités (même si les minorités n'y sont pas spécifiquement mentionnées) mais, il lui manque toujours l'aval du Comité des Ministres pour devenir une convention contraignante du Conseil de l'Europe.

Un autre aspect de l'autonomie territoriale qui est de plus en plus étudié au sein du Conseil de l'Europe, en regard avec la protection des minorités nationales, est la coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales respectueuses de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque État.

La coopération transfrontalière a un rôle à jouer dans la création d'une zone de sécurité et de stabilité démocratique en Europe. Elle est une mesure de confiance efficace visant à améliorer la tolérance, la compréhension et les relations de bon voisinage.

Lors du Sommet de Vienne de 1993, l'on affirmait l'utilité potentielle de la coopération transfrontalière pour les minorités nationales se trouvant dans les régions frontalières. Le 18 septembre 1998, le Comité des Ministres adoptait un accord de type interétatique¹¹³ sur les associations de coopération transfrontalière et un statut modèle pour ces associations.

La *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local*¹¹⁴ accorde, au niveau local, certains droits et libertés à des résidents étrangers c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas des

¹¹² CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Projet de Charte de l'autonomie régionale*, Recommandation 34 (1997), 5 juin 1997.

¹¹³ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *accord de type interétatique sur les associations de coopération transfrontalière et un statut modèle pour ces associations*, Résolution R(98)12, CM/DÉL/RÉS (98)12, 18 septembre 1998.

¹¹⁴ *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local*, Conseil de l'Europe, STE No.144, 5/2/92.

ressortissants de l'État mais qui y résident légalement. De manière subsidiaire, cette Convention peut s'avérer intéressante pour une personne appartenant à une minorité nationale qui, par ailleurs, ne serait pas un ressortissant ou un citoyen de l'État sur le territoire duquel elle réside. Surtout qu'il existe un débat à l'heure à savoir si l'on doit inclure ou exclure les non-citoyens de la notion de minorité¹¹⁵.

De cet examen de synthèse, nous pouvons tirer les quelques conclusions suivantes :

Bien qu'aucune des deux conventions régissant spécifiquement les droits des minorités ne stipule l'octroi ou la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités, une lecture combinée de ces instruments et de la *Charte de l'autonomie locale* nous permet d'en inférer un principe sous-jacent de reconnaissance d'un droit à l'autonomie par le Conseil de l'Europe.

La référence continue au territoire, tant dans la *Convention-cadre* que dans la *Charte sur les langues régionales ou minoritaires* et les dispositions de la *Charte de l'autonomie locale* peuvent nous permettre de dresser «un cadre juridico-administratif dans lequel la protection doit être mise en œuvre»¹¹⁶.

La *recommandation 1201* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (particulièrement à l'article 11) ainsi que le *projet de la Charte de l'autonomie régionale* nous permettent de conclure que le Conseil de l'Europe envisage sérieusement la reconnaissance du droit à l'autonomie pour les minorités comme un moyen privilégié pour régler le problème des minorités et leur garantir une protection efficace.

Ces travaux du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie et de coopération transfrontalière sont donc d'une extrême importance pour assurer la réalisation complète des droits des minorités. Il ne reste plus qu'à souhaiter que la *Charte pour l'autonomie régionale* soit adoptée par le Conseil de l'Europe le plus rapidement possible.

¹¹⁵ Pour une excellente analyse de cette question voir EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Citoyenneté et applicabilité des droits des minorités aux non-citoyens*, Doc.NU, 5^{ème} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3/1999, Genève 25-31 mai 1999.

¹¹⁶ F., ALBANESE, «Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? Travaux du Conseil de l'Europe», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.314-324, à la page 319.

Nous étudierons maintenant l'étendue des travaux de l'OSCE en matière de reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités.

2.1.2 L'OSCE - Des avancées considérables en matière de reconnaissance du droit à l'autonomie

Il n'y a pas dans le cadre de l'OSCE d'instrument comparable à la *Charte de l'autonomie locale* de 1985 du Conseil de l'Europe. Toutefois, de plus en plus souvent depuis la chute du mur de Berlin, les États membres de l'OSCE semblent favoriser une décentralisation des pouvoirs politiques et un renforcement des pouvoirs locaux comme moyens de favoriser la paix et la sécurité en Europe ainsi que le respect des droits de l'homme. C'est surtout dans le cadre de la notion de la «*sécurité globale*» que les travaux de l'OSCE en matière de reconnaissance du droit à l'autonomie locale ou régionale des collectivités s'inscrivent. Nous examinerons maintenant quelles sont les normes élaborées par l'OSCE en matière d'autonomie locale.

Dans l'*Acte final d'Helsinki*¹¹⁷, il n'est nullement mentionné l'autonomie locale. De plus, dans l'énoncé de principe VII sur l'autodétermination, il n'est aucunement question de la reconnaissance d'une autodétermination au sein de l'État. Ce texte ne peut donc pas servir de quelconque fondement juridique à une reconnaissance du droit à l'autonomie pour les minorités. Surtout, que l'on prend bien soin de réaffirmer les principes d'intégrité des États et d'inviolabilité des frontières.

Lors de la réunion de Vienne¹¹⁸, les États participants ont, entre autres choses, reconnu l'importance de la démocratie pluraliste et de l'État de droit pour garantir le respect des droits de l'homme et instaurer un ordre de paix, de sécurité et de coopération en Europe. Il n'est toutefois toujours pas question de la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités pour réaliser ces objectifs de sécurité globale.

Dans le document de Copenhague¹¹⁹, une emphase particulière est mise sur la participation du peuple au gouvernement, la légitimité démocratique et sur le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de participer aux affaires publiques, incluant celles relatives à la promotion et à la protection de leur identité. À cet égard, le paragraphe 35 du document de Copenhague est très important. Non

¹¹⁷ «Acte Final de la Conférence d'Helsinki», *supra*, note 81.

¹¹⁸ «Document de clôture de la Réunion de Vienne», *supra*, note 82.

¹¹⁹ «Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE» *supra*, note 84.

seulement y reconnaît-on pour les minorités le droit de participer effectivement aux affaires publiques, mais aussi convient-on, comme l'un des moyens pour réaliser la promotion et la protection des droits des minorités, de la mise en place d'administrations locales ou autonomes appropriées correspondant à la situation spécifique des minorités, conformément à la politique de l'État concerné.

Cet énoncé de principe est l'une des premières tentatives depuis la deuxième Guerre Mondiale de suggérer l'autonomie comme solution possible aux problèmes des minorités. L'essentiel de ces principes a été repris dans la *Charte de Paris*¹²⁰. Il s'agit d'une avancée considérable dans la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités. D'ailleurs les principes de décentralisation administrative sur une base fédérale, régionale et locale ainsi que le renforcement des institutions locales ont été à nouveau abordés lors de la Réunion des experts tenue à Oslo en novembre 1991¹²¹.

Lors de la réunion d'Helsinki de 1992¹²², les États participants reconnaissent que le renforcement des institutions démocratiques et la promotion ainsi que la protection des droits de l'homme sont essentiels à la sécurité démocratique. Conséquemment ils s'engagent aussi à examiner les moyens de mise en œuvre de la démocratie au niveau local et régional.

De ce qui précède, nous constatons une constante évolution vers la reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités. On notera une forte préférence pour la décentralisation du pouvoir et pour le renforcement des pouvoirs locaux. Une telle approche est souhaitable et nécessaire pour garantir la sécurité globale et pour protéger les minorités. Mais il n'existe, à l'heure actuelle, aucun mécanisme pour garantir spécifiquement l'autonomie locale. Néanmoins les mécanismes existants de mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE ainsi que le Haut-Commissaire pour les minorités nationales peuvent s'avérer utiles et jouer un rôle considérable pour garantir l'autonomie locale.

Voyons maintenant l'étendue des travaux des Nations Unies en matière de reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités.

¹²⁰ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, *supra*, note 89.

¹²¹ «Document sur la réunion de Oslo de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *supra*, note 87.

¹²² «Document sur la réunion d'Helsinki de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *supra*, note 90.

2.2 L'ordre universel : de l'autodétermination à l'autodétermination interne, une évolution intéressante

La notion d'autonomie n'apparaît nulle part dans la terminologie du droit international constitué par la *Charte des Nations Unies*. Il n'existe, dans l'ordre juridique universel, aucun droit à l'autonomie ni aucune garantie internationale de ce droit. Au contraire, l'ordre universel s'appuie plus sur un concept territorial de nation ou de peuple que sur des concepts ethniques, de surcroît l'intégrité territoriale prévaut sur l'autonomie des communautés¹²³.

En 1993, les Nations Unies ont organisé une Conférence mondiale sur les droits de l'Homme. Une déclaration a été adoptée à l'issue de cette conférence, il s'agit de la *Déclaration et programme d'action de Vienne*¹²⁴. Nous ne ferons pas une analyse exhaustive de ce document très important, mais nous en soulignerons toutefois quelques aspects qui nous semblent pertinents dans la problématique de la protection des minorités.

Les États participants à cette Conférence en sont arrivés à un consensus quant au principe de l'interdépendance et du renforcement mutuel entre démocratie, développement et droits de l'homme (paragraphe 8, article 1). On y réaffirme l'universalité des droits de l'homme et l'obligation pour les États de prendre des mesures pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. On reconnaît et approuve le droit des peuples à l'autodétermination dans la mesure où le principe d'intégrité territoriale est respecté. On insiste aussi sur le fait que le droit à l'autodétermination ne confère absolument aucun droit de faire sécession (article 2).

Quant aux minorités, on y réaffirme le droits pour les minorités de jouir de leur propre culture, de pratiquer ou professer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé ou en public, librement et sans immixtion ni aucune discrimination. On réaffirme l'obligation pour les États de veiller à ce que les minorités puissent exercer leurs droits intégralement et sans aucune discrimination et en toute égalité devant la loi (article 19).

¹²³ A., EIDE, «Intégrité territoriale des États, protection des minorités et garanties concernant les dispositions d'autonomie : conception et rôle des Nations Unies», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.281-314.

¹²⁴ *Déclaration et programme d'action de Vienne*, DPI/1349-39399, 48^{ième} sess., Doc.NU, 1993 [ci-après *Déclaration de Vienne*].

Il est important de noter qu'il n'est fait aucune référence spécifique à la reconnaissance d'un droit à l'autonomie ou d'un droit à l'autodétermination pour les minorités. De la même manière, il n'est aucunement fait mention dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités*¹²⁵ d'un droit à l'autonomie comme solution possible aux problèmes des minorités. Toutefois, nous sommes d'avis que c'est dans le cadre de la reconnaissance de ce droit à l'autodétermination que le droit à l'autonomie des minorités peut évoluer en droit international.

D'ailleurs, la Sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités a conclu à l'importance de reconnaître l'autonomie locale et la décentralisation comme solutions au problème des minorités pour ainsi assurer une stabilité internationale et recommande que cette avenue soit explorée par les gouvernements (paragraphe 71 et 72)¹²⁶. Pour la première fois, au niveau universel, on esquisse une ébauche visant la reconnaissance de l'autonomie pour les minorités.

Dans la même visée, deux experts du groupe de travail sur les minorités des Nations Unies ont publié récemment d'excellents rapports où l'on mentionne, encore une fois, l'importance d'envisager une telle démarche pour la protection efficace des minorités, la stabilité et la paix dans le monde¹²⁷. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme a également déposé son rapport final concernant l'implantation des mesures et des recommandations adoptées dans la *Déclaration de Vienne de 1993*¹²⁸. Aux articles 60 à 63, on y traite de la question des minorités cependant, aucune mention n'est faite de la reconnaissance possible d'un droit à l'autonomie pour les minorités.

¹²⁵ *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, supra*, note 103.

¹²⁶ CES NU, Commission des droits de l'Homme, Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, «Protection of Minorities», Doc.NU, 50^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/1995/33, 14 juin 1995. Voir aussi UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD), *Ethnic Violence, Conflict Resolution and Cultural Pluralism*, Report of the UNRISD International Seminar on Ethnic Diversity and Public Policies (New York, 17-19 August 1994), UNRISD, Geneva, February 1995 et WORLD FEDERATION OF UNITED NATIONS ASSOCIATIONS, *Minorities in Europe: Political, Economic, Social, Cultural, Humanitarian, Religious and Linguistic Rights*, Report of the Fourteenth Regional Conference of European United Nations Associations, Geneva, 7-9 November 1994.

¹²⁷ A., EIDE, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Working Group on Minorities, Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*, Nations Unies, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1 et DE VARENNES, F., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Working Group on Minorities, Towards effective Political participation and Representation of Minorities*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4 Genève 25-29 mai 1998.

¹²⁸ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Follow-up to the World Conference on Human Rights*, A/53/372, 11 septembre 1998.

Comme nous le constatons, il n'existe aucun instrument dans l'ordre universel prévoyant ou octroyant un droit à l'autonomie pour les minorités. À cet égard, le droit international est beaucoup moins avancé que le droit européen.

Toutefois, il est intéressant de constater que, depuis quelques années, l'importance de reconnaître l'autonomie aux minorités comme solution à leurs problèmes et comme moyen d'assurer la paix et la stabilité dans le monde est à l'ordre du jour. De plus en plus, on s'interroge sur l'élaboration d'un compromis permettant d'une part de respecter les exigences du droit international à savoir l'intégrité territoriale, le respect des droits de l'homme fondés sur les principes d'égalité et de non-discrimination ainsi que la protection et la promotion des minorités et d'autre part, de satisfaire les exigences de certains groupes minoritaires réclamant plus d'autonomie politique.

Dans l'état actuel du droit international, le droit à l'autonomie n'est pas reconnu. Le droit à l'autodétermination semble ne s'appliquer qu'aux peuples ; une minorité ne constituant pas un peuple pouvant bénéficier d'un droit à l'autodétermination pouvant mener à la sécession. Le droit à l'autodétermination donnerait tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans les cas d'anciennes colonies et de peuples opprimés ou soumis à une occupation militaire étrangère¹²⁹.

Cependant il semble exister un nouveau courant préconisant une interprétation plus flexible du droit à l'autodétermination en vertu duquel ce droit pourrait s'exprimer dans diverses formes d'autonomie à l'intérieur de l'État. Ceci implique que l'ensemble de la population pourra avoir un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. On parle d'autodétermination interne.

D'ailleurs dans un article très intéressant, Eide¹³⁰ discute de la possibilité d'utiliser le concept du droit à l'autodétermination pour reconnaître un certain droit à l'autonomie culturelle ou territoriale aux minorités. Il définit le droit à l'autodétermination comme s'agissant :

¹²⁹ F., DE VARNES, «Autonomie, droits de l'homme et protection des minorités en Europe centrale et de l'Est» dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no. 16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.221-256.

¹³⁰ A., EIDE, «Intégrité territoriale des États, protection des minorités et garanties concernant les dispositions d'autonomie : conception et rôle des Nations Unies», *supra*, note 123.

«d'abord du droit à demeurer indépendant et donc à ne pas être soumis à toute tutelle étrangère, et en second lieu du droit pour une population à se gouverner effectivement elle-même, à savoir du droit à être administrée par un gouvernement pleinement représentatif et démocratique»¹³¹.

Il poursuit son analyse en précisant que ce droit pourrait s'appliquer à toutes les communautés constituant un État.

Le droit à l'autodétermination aurait ainsi une dimension interne et se concevrait comme un moyen de faire progresser la démocratie en reconnaissant une certaine forme d'autonomie aux minorités. Que le principe de l'autodétermination évolue vers la reconnaissance d'une autonomie dans le respect de l'intégrité territoriale ouvrira certainement, au niveau universel, des possibilités intéressantes en matière de protection des minorités.

Dans le prochain titre, nous verrons comment les règles émanant de l'ordre régional ou universel trouvent leur application en droit interne. Pour ce faire, nous étudierons la situation des minorités dans deux pays, la Hongrie et la Roumanie. Nous verrons comment ces règles ont influencé la législation nationale dans ces pays et dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions européennes, plus particulièrement à l'Union européenne, favorisent la protection des minorités dans ces États.

¹³¹ *Ibid.*, à la p.297.

Titre 2 - Les perspectives d'adhésion aux institutions européennes favorisent les droits des minorités - Hongrie et Roumanie, une étude de cas

1989 a changé radicalement la face de l'Europe. La chute du communisme a fait basculer l'ordre établi pendant les quarante ans de Guerre Froide et a fait resurgir l'urgence de traiter certaines questions qui revêtent une importance considérable pour la sécurité en Europe, la question de la protection des droits des minorités étant l'une d'elles. Ces États, récemment libérés du joug communiste, aspirent à faire partie de la «Grande Europe». On entre ainsi dans une ère nouvelle où plus que jamais, démocratie pluraliste, prééminence du droit et droits de l'homme peuvent devenir réalité dans toute l'Europe.

À cet égard, les institutions européennes jouent, et joueront, un rôle considérable dans le développement de la démocratie en Europe centrale et orientale ainsi que dans la protection des droits de l'homme et des droits des minorités, les perspectives d'adhésion à ces institutions servant de catalyseur au développement de la démocratie, à la protection des droits de l'homme et des droits des minorités dans ces pays en voie de transition.

Depuis 1989, le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe est passé de 23 à quarante aujourd'hui. À l'exception de Andorre, tous les nouveaux États qui ont joint le Conseil de l'Europe sont des États de l'Europe centrale et orientale. Chacun de ces nouveaux États, en adhérant au Conseil de l'Europe, s'est engagé à respecter les valeurs fondamentales de cette institution, à savoir la démocratie pluraliste, la prééminence du droit et les droits de l'homme. L'acceptation intégrale de la *Convention européenne des droits de l'homme* est une condition à leur admission au Conseil de l'Europe. Ils ont le devoir de respecter toutes les conventions ou instruments auxquels ils sont parties.

Il en va de même pour l'adhésion à l'Union européenne. Depuis les *Accords de Lomé* de 1989¹³², et plus encore avec le *Traité d'Amsterdam*¹³³, les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit sont placés au cœur de l'intégration communautaire. L'article 6(1) du *Traité d'Amsterdam* stipule que «l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres». Cet article énonce les principes fondateurs de l'Union européenne et en fait désormais de véritables principes constitutionnels de l'Union. De plus, ces principes sont, par le biais de l'article 49

¹³² Conventions de Lomé de 1989.

¹³³ *Traité d'Amsterdam*, 2 octobre 1997, J.O. C340 10.11.1997, p.1-144.

du Traité, devenus une condition statutaire et formelle de l'adhésion à l'Union européenne. D'ailleurs, ces dispositions traduisent bien les conclusions du Conseil européen de Copenhague de juin 1993.

En outre, pour pouvoir demander l'adhésion à l'Union européenne, un État doit être membre du Conseil de l'Europe et doit obligatoirement avoir adhéré à la *Convention européenne des droits de l'homme* et à ses protocoles¹³⁴. Parallèlement au Conseil de l'Europe, l'Union européenne, nous le verrons, a aussi instauré un système de protection des droits de l'homme qui peut concurrencer le système mis en place par le Conseil de l'Europe¹³⁵.

Enfin, l'OSCE requiert, de tous les États qui y participent, de reconnaître les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et énonce clairement que :

*«les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté»*¹³⁶.

Un État qui ne respecterait pas les recommandations du Haut-Commissaire pour les minorités pourrait ainsi mettre en péril ses chances d'adhérer à d'autres organisations européennes telles que l'OTAN et l'Union européenne.

Dans cette étude, nous tenterons d'évaluer les incidences des perspectives d'adhésion aux institutions européennes et transatlantiques (Conseil de l'Europe, Union européenne et OTAN) sur la protection et la promotion des droits des minorités en Europe centrale et orientale. Pour ce faire, nous procéderons à une étude de cas. Nous analyserons d'abord les législations hongroises et roumaines en matière de protection et de promotion des droits des minorités en les comparant aux différents instruments internationaux et européens qui réglementent la protection des minorités nationales. Par la suite, nous examinerons également la pratique de ces États en matière de protection et de promotion des droits des minorités afin de mesurer leur volonté réelle de protéger adéquatement leurs droits.

¹³⁴ J.-Y., MORIN, *L'État de droit : Émergence d'un principe du droit international*, Académie de droit international, Recueil des cours, tome 254, La Haye, Boston, Londres, Éditions Martinus Nijhoff, 1995.

¹³⁵ F., SUDRE, «La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam : Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme», *La semaine juridique*, 7 janvier 1998, no. 1-2, p.9-16.

¹³⁶ *Document de clôture de Copenhague (1990)*, en ligne : «Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE» reproduite dans E. Decaux (dir), *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, Documentation française, 1992, pp.229-231 ; en ligne : www.juris.uqam.ca/cours/aut96/jur6650.20/copenhag.htm.

Nous étudierons, dans un deuxième temps, dans quelle mesure ces États sont prêts à reconnaître le droit à l'autonomie ou à l'autodétermination interne des minorités sur leur territoire comme moyen de protéger plus efficacement les minorités. Dans un troisième chapitre, nous analyserons la portée des traités bilatéraux sur la protection des droits des minorités dans ces États et l'influence des institutions ou organisations européennes et internationales dans la conclusion de ces traités. Nous terminerons notre analyse en étudiant le cas particulier de la minorité Rom en Hongrie et en Roumanie.

Ces trois aspects de la protection des minorités (reconnaissance de droits, autonomie et traités bilatéraux) constituent, à notre avis, un cadre conceptuel sans lequel la protection efficace des minorités ne peut être assurée. Nous sommes d'avis que les institutions européennes ont joué, et joueront, un rôle important dans l'élaboration de normes visant à protéger les minorités et que les perspectives d'adhésion à ces mêmes institutions favorisent l'établissement d'un cadre juridico-politique de protection des droits des minorités. C'est ce que nous démontrerons en étudiant le cas de la Hongrie et de la Roumanie.

6. *Relations Hongrie-Roumanie «une géopolitique complexe ou l'actualité venge-t-elle l'histoire au détriment des minorités ?»*

Pour mieux comprendre l'évolution démocratique en Hongrie et en Roumanie¹³⁷, il est important avant tout de connaître l'histoire de ces deux pays et de leurs relations bilatérales. C'est ce à quoi nous nous emploierons succinctement dans ce chapitre.

Ces deux nations, à l'histoire mouvementée, ont des visions fondamentalement différentes de leur passé. À l'époque de l'empire austro-hongrois, une grande partie du territoire roumain était sous le contrôle de la Hongrie. Les Hongrois s'en souviennent comme d'une période de grande prospérité économique et de

¹³⁷La plupart des informations contenues dans ce chapitre sont tirées du *Europa World Yearbook 1998*, Londres, Europa Publications limited, 1998 ; Voir aussi : INSTITUT D'ÉTUDES ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, «Relations bilatérales en Europe centrale et orientale : Impact de l'élargissement», *Cahiers de Chaillot*, no.26, Paris, juin 1997 ; R., HAMERTON-KELLY, *An Ethical Approach to the Question of Ethnic Minorities in Central Europe : The Hungarian Case*, Centre for international studies and arms control (CISAC), Stanford University, MacArthur Consortium Working Papers in Peace and Co-operation, Dan Froats, Series Editor, février 1997.

relative démocratie alors que pour les Roumains, à l'instar des autres peuples qui subissaient la domination hongroise, il s'agit d'une période de grandes persécutions¹³⁸.

La Hongrie

Durant le Moyen-Âge, la Hongrie avait établi un royaume qui englobait une partie importante de l'actuelle Roumanie et de l'ex-Yougoslavie ainsi que toute la Slovaquie. Dès les quatorzième et quinzième siècles, la Hongrie a été occupée tour à tour par des puissances étrangères. En 1526, vaincue, la Hongrie a été en grande partie occupée par les Turcs et les Habsbourg. En 1687, les Habsbourg ont reconquis le territoire hongrois. Ils y ont pratiqué une politique de centralisation et de germanisation intense.

Le réveil national s'est fait au dix-neuvième siècle et est devenu incoercible. En 1848, la Hongrie, poussée par les revendications nationalistes des Magyars, a essayé de se détacher de l'empire et de créer un État hongrois. Une guerre nationaliste s'en est suivie. En 1867, suite à un compromis entre les Magyars et l'Empereur autrichien, une monarchie dualiste a été instaurée. La Hongrie a alors acquis une large autonomie administrative. L'Autriche et la Hongrie restaient liées par la dynastie. Elles avaient en commun certains ministères tels que les finances, les affaires étrangères et la défense nationale. Pour le reste, la Hongrie était autonome.

Les Hongrois suivaient une politique ultranationaliste d'assimilation des minorités sur leur territoire. Les Roumains, les Slovaques, les Ruthènes, les Allemands, les Serbes et les Croates qui devaient subir la domination magyare ont revendiqué, dès 1867, leur reconnaissance en tant que groupes ethniques distincts, leur droit à l'autonomie territoriale ainsi que des droits collectifs. Ils se sont inspirés des revendications magyares de 1848 pour formuler leurs propres revendications mais toutes ont été ignorées. Dès 1880, le nationalisme hongrois s'est fait encore plus coercitif et virulent et la politique d'assimilation menée par le Parlement hongrois s'est encore intensifiée : l'unité de l'État réside dans l'unité de sa nation, la nation hongroise ; les autres doivent s'assimiler ou rester en marge du pouvoir. Telle est la philosophie qui sous-tend la politique suivie par la Hongrie relativement à ses minorités. Après avoir subi la politique d'assimilation des Allemands, les Hongrois font subir le même sort aux minorités qui se trouvent maintenant sous leur domination.

¹³⁸A., HYDE-PRICE, *The International Politics of East Central Europe*, Manchester University Press, Manchester et New York, 1996.

Le 16 novembre 1918, la république hongroise a été proclamée. Une période d'instabilité politique s'en est suivie. Un régime communiste s'est brièvement installé en Hongrie en 1919. Mais la République des Soviets a été sans lendemain. On a ensuite instauré de nouveau une monarchie. La régence a été confiée à l'archiduc Joseph, mais les Alliés se sont opposés au retour des Habsbourg et l'amiral Horthy a été nommé régent. Cet échec s'est doublé de l'humiliation du Traité de Trianon conclu après la première Guerre Mondiale.

Avec le Traité de Trianon de 1920, les frontières hongroises ont été remaniées et la Hongrie s'est vue amputée des deux tiers de son territoire. Elle a notamment perdu la Transylvanie qui a été annexée à la Roumanie. Peuple autrefois dominant dans la région, la Hongrie s'est retrouvée enfermée dans les limites d'un État étriqué et plutôt homogène qui laissait près d'un Hongrois sur trois à l'extérieur. Le sentiment de frustration résultant du traité de 1920 explique en grande partie les raisons qui ont poussé la Hongrie à rejoindre l'Axe pendant la deuxième guerre.

Après l'échec de la tentative de restauration de la monarchie, la Hongrie est devenue de moins en moins démocratique. À partir de 1938, sous l'influence de l'extrême droite nationaliste, le gouvernement est passé sous la coupe hitlérienne. Les organisations fascistes et antisémites ont eu le pouvoir effectif. Pour les récompenser, Hitler leur a cédé la partie Nord de la Transylvanie ainsi que d'autres régions appartenant à d'autres États limitrophes.

Après avoir été occupée par l'Allemagne en 1944, la Hongrie est passée sous l'influence directe de l'U.R.S.S.. Les expropriations, les nationalisations et la lutte contre l'Église ont débuté. Le 20 août 1949, la République populaire de Hongrie a été proclamée. Après une période marquée par l'autoritarisme, le gouvernement hongrois s'est libéralisé progressivement vers la fin des années soixante. À ce point qu'en 1988, les réformateurs sont entrés en force au gouvernement et au parti. Un an plus tard, la Hongrie ouvre ses frontières, adopte le multipartisme et décide d'élections libres.

Le 23 octobre 1989, la quatrième République de Hongrie est proclamée. Le gouvernement réoriente l'économie vers le capitalisme et le pays vers la démocratie et le parlementarisme. La constitution de 1949 est modifiée en profondeur. Les premières élections démocratiques ont eu lieu en 1990. Elles ont été gagnées par les conservateurs. Le Forum démocratique hongrois de Jozsef Antall les a remportées avec une importante majorité. Un gouvernement de centre-droite a été formé. En 1994, de nouvelles élections ont eu lieu et l'ancien parti communiste, maintenant appelé le Parti socialiste, les a remportées.

avec une majorité écrasante. Une coalition a été formée avec l'Alliance libérale des démocrates. Plusieurs minorités sont représentées au gouvernement.

De nouvelles élections législatives ont été tenues en mai 1998. Une formation de centre-droite, la Ligue des jeunes démocrates - Parti civique (FIDESZ-MPP), a défait le gouvernement socialiste de Gyula Horn¹³⁹. Le 8 juillet 1998, un nouveau gouvernement de coalition de centre-droite, dirigé par le FIDESZ-MPP, et formant une alliance avec le Parti des petits cultivateurs et le Forum démocratique hongrois, MDF, a pris le pouvoir. Le Parti des petits cultivateurs, dirigé par Jozsef Torgyan, est un parti populiste et nationaliste, fortement antisémite¹⁴⁰.

Le parti radical, ultranationaliste d'extrême-droite, le Parti hongrois de la vérité et de la vie, MIÉP, (aussi connu comme le Parti hongrois de la justice et de la vie) a réussi à obtenir 5% des voix s'assurant ainsi 14 sièges au Parlement. Ce parti, fortement antisémite, anti-Rom et xénophobe, s'oppose vigoureusement à l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne et à l'OTAN et prône le rétablissement des frontières hongroises telles qu'elles étaient avant le traité de Trianon¹⁴¹. Parmi les membres du MIÉP se trouvent des skinheads, des néonazis et des républicains d'extrême-droite. Aux élections de 1994, ce parti n'avait obtenu que 1,4% du vote populaire¹⁴².

La gent politique hongroise ainsi que des chefs de communautés roms et juives ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de la percée électorale du MIÉP. Leur succès a suscité l'inquiétude de la montée du fanatisme nationaliste et raciste, ce qui pourrait jeter un discrédit sur la nouvelle démocratie du pays¹⁴³. Les chefs de la communauté juive hongroise craignent qu'ils ne soient maintenant acceptable de tenir un discours extrémiste en politique¹⁴⁴.

¹³⁹ C. SPOLAR, «Ex-Dissident to Lead Hungary in a Shift to the Right», *International Herald Tribune* (26 May 1998), en ligne : NEXIS (NEWS).

¹⁴⁰ «Right-Wing Parties in Hungary Come from Behind in '98 Elections», *Central Europe Online* (10 juillet 1998) en ligne : www.centraleurope.com.

¹⁴¹ C. SPOLAR, «Ex-Dissident to Lead Hungary in a Shift to the Right», *supra*, note 8. Voir aussi M. HARASZTI, «Hungary Young Blood, The Rise and Fall of Viktor Orban» dans *Transition*, vol.5, No.7, juillet 1998, p.48-53.

¹⁴² *Political Handbook of the World 1994-95*, CSA Publications, State University of New York, 1995. Voir aussi «MIEP'S Election Success Sparks Fears of Racial Bigotry», *Agence France-Presse* (13 mai 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS), (date d'accès : 25 septembre 1998).

¹⁴³ *ibid.*

¹⁴⁴ «Stock Market Falls After Hungarian Vote», *The Globe and Mail* [de Toronto] (26 mai 1998).

En juin 1998, le MIÉP a obtenu le droit de se constituer en groupe parlementaire grâce à l'annulation, par la Cour constitutionnelle, d'un règlement parlementaire voulant que le statut de groupe parlementaire soit réservé aux partis détenant au moins 15 sièges. Les députés du MIÉP peuvent maintenant être élus aux Comités parlementaires et exercer une influence accrue au Parlement¹⁴⁵.

Vers les années soixante-dix, la Hongrie qui a toujours suivi une politique d'assimilation de ses minorités, a commencé à promouvoir, timidement d'abord, les droits des minorités. Aujourd'hui la Hongrie se pose en ardent défenseur des droits des minorités. En fait, la question des Hongrois résidant à l'extérieur de la Hongrie préoccupe le gouvernement et conditionne la question des minorités en Hongrie même. La politique hongroise en matière de minorités semble être fondée sur le principe du bon exemple et animée d'un vœu de réciprocité.

La Roumanie

La Roumanie a réussi son unification en 1859. Auparavant, une partie de l'actuelle Roumanie appartenait à l'empire ottoman alors que la province de Transylvanie appartenait à l'empire austro-hongrois. En 1867, la Transylvanie a été de nouveau annexée à la Hongrie jusqu'au Traité de Trianon de 1920. À la faveur de la victoire des Alliés, la Roumanie récupère alors la Transylvanie. Avec l'acquisition de la Transylvanie, la Roumanie a hérité d'un territoire diversifié où d'importantes minorités hongroises, allemandes et autres vivent toujours. Avant 1920, la Roumanie était homogène et n'avait pratiquement pas de minorités sur son territoire. Après 1920, elle s'est retrouvée avec presque 28,5% de sa population qui n'était pas d'origine roumaine.

Jusqu'en 1946, la Roumanie a été une royauté. En 1938, elle tombe sous la coupe du Reich hitlérien et un régime fasciste est instauré. En 1940, Hitler décide de diviser la Transylvanie, cédant ainsi aux instances de la Hongrie. Le nord de la Transylvanie est octroyé à la Hongrie, alors que le sud reste à la Roumanie. Cette situation durera jusqu'en 1944, date à laquelle le nord de la Transylvanie est cédé de nouveau à la Roumanie. Les frontières existant en 1920 sont donc rétablies. Durant la période où la Transylvanie a été divisée, les minorités qui vivaient dans chacune des deux parties ont souffert énormément. Les Roumains, furieux d'avoir perdu une partie de leur territoire, ont rendu la vie difficile

¹⁴⁵ «Far-Right Hungarian Party Allowed to Form Caucus», *Central Europe Online*, REUTERS (16 mai 1998), en ligne : www.centraleurope.com (date d'accès :29 septembre 1998) ; «Hungary : Court Decides MIEP Can Set Up Parliamentary Group», *MTI* (15 juin 1998), FBIS-EEU-98-167.

aux Hongrois qui vivaient dans la partie roumaine, forçant ainsi l'exode massif de centaines de milliers de Hongrois vers la région appartenant désormais à la Hongrie. Les Hongrois ont fait de même avec les Roumains vivant sur la partie hongroise de la Transylvanie, commettant des meurtres et toutes sortes d'excès contre les Roumains, les forçant à quitter pour la partie roumaine.

Des élections ont lieu en 1946 à l'issue desquelles le parti communiste triomphe. Le roi Michel 1^{er} est contraint d'abdiquer. Une constitution, votée en avril 1948, fait de la Roumanie une république populaire. De nombreuses expropriations s'ensuivent et la collectivisation agricole se poursuivra jusqu'en 1962. De nombreuses épurations sont menées sur la scène politique à l'encontre des dirigeants de l'ancien régime, puis contre des chefs marxistes accusés de déviationnisme.

En 1965, Ceausescu devient Premier secrétaire du parti, fonction qu'il cumule à partir de 1967 avec celle de chef de l'État. Il mène une politique étrangère indépendante, non inféodée à Moscou. Il exerce un pouvoir de plus en plus personnel et répressif. La contestation, aggravée par les difficultés économiques, les grands travaux du président qui se soldent par la destruction de villages traditionnels et par des exodes massifs, et par la discrimination de la minorité hongroise, ne cesse de croître à partir des années soixante-dix.

La répression qui sévissait sous le régime communiste a été l'une des plus dures d'Europe. De 1952 à 1968, les minorités jouissaient néanmoins d'une relative protection. Elles avaient accès à l'éducation dans leur langue maternelle, publiaient des journaux et avaient fondé des organisations culturelles. Une région autonome a même été créée pour la minorité hongroise de Transylvanie, même si dans les faits, cette région n'avait aucun pouvoir. Cette apparente générosité envers les minorités était motivée par des besoins de propagande. La situation s'est modifiée en 1956, suite aux soulèvements qui ont eu lieu à Budapest. La région autonome magyare a été abolie, et on s'est appliqué à restreindre de plus en plus les droits des minorités.

Dès 1968, le gouvernement, se réclamant d'une politique de plus en plus nationaliste, s'est engagé dans une politique d'assimilation des minorités. L'accès à l'éducation dans leur langue a été restreint, le nombre d'organisations culturelles a décliné et l'usage de leur langue en public a même été prohibé. L'approche nationaliste s'est avérée être un moyen efficace de propagande pour détourner l'attention de la population des véritables problèmes sociaux auxquels était confrontée la société roumaine.

En 1989, devant l'ampleur des manifestations de rue, Ceausescu se retire. Il sera ensuite arrêté par l'armée, jugé sommairement dans un simulacre de procès, puis exécuté. Le Conseil du Front du Salut National, composé majoritairement de communistes, organise des élections en 1990 qu'il remporte. Ion Illiescu est nommé président de la République, Petre Roman, Premier ministre. En 1992, de nouvelles élections ont eu lieu. Le Conseil du Front du Salut National a de nouveau été élu. Le Conseil a changé de nom pour devenir le Parti social-démocrate de la Roumanie. Bien que depuis 1990, le Conseil ait fait plusieurs déclarations en faveur d'une protection accrue des droits des minorités, sa position n'a changé qu'après les élections de 1992. En effet, ne devant sa survie politique qu'à une alliance avec les partis ultranationalistes, le gouvernement de Illiescu a dû reculer sur la question des minorités. L'orientation politique de Bucarest a été décrite comme une version typiquement roumaine de «*nationalisme post-totalitaire*»¹⁴⁶.

Les deux principaux partis ultranationalistes de Roumanie sont le Parti de l'Unité Nationale de Roumanie (PUNR) et le Parti pour une Grande Roumanie (PRM). Le PUNR est la branche politique du mouvement nationaliste roumain, *Vatra Romaneasca*, mouvement fondé peu après la chute de Ceausescu, en réponse aux demandes de la minorité hongroise pour une plus grande autonomie et la reconnaissance de droits collectifs aux minorités. Le PUNR favorise la soumission de la minorité hongroise et l'unification rapide avec la Moldavie. Pour ce parti, la minorité hongroise représente un risque à la sécurité de la Roumanie, ses revendications autonomistes étant perçues comme des tentatives de la Hongrie de récupérer la Transylvanie. La figure de proue de ce parti est le maire de Cluj, Gheorghe Funar, bien connu pour ses attaques virulentes à l'encontre de la minorité hongroise¹⁴⁷ et pour son opposition au traité de bon voisinage avec la Hongrie. Aux élections de 1992, le PUNR a remporté 44 sièges au Parlement, soit environ 8% du vote. En 1994, le PUNR a été coopté dans la coalition gouvernementale¹⁴⁸.

Le PRM est la branche politique du mouvement ultra-nationaliste, *Romania Mare*. Son chef, Vadim Tudor, fait l'éloge de Ceausescu, qu'il qualifie de bon roumain, et déplore le coup d'état de 1989, qu'il qualifie d'attaque armée de la part de la Hongrie et de l'ex-URSS. Ce parti prône, à l'instar du PUNR, la soumission de la minorité hongroise, refuse de reconnaître des droits aux minorités et proclame que toute revendication autonomiste et toute reconnaissance de droits collectifs aux minorités représentent

¹⁴⁶ P. DUNAY, «Relations Hongrie-Roumanie : un nouveau paradigme», *Cahiers de Chaillot*, No.26, juin 1997.

¹⁴⁷ UNHCR, «Background paper on Romanian refugees and asylum seekers», Genève, novembre 1994, p.16.

¹⁴⁸ *Europa World Yearbook 1994*, Londres, Europa Publications limited, 1994 ; *Political Handbook of the World 1994-1995*, *Supra*, note 142.

une menace à la sécurité de l'État. Il est en faveur d'une politique intérieure et extérieure continuant celle de Ceausescu. Il réclame la création d'une grande Roumanie dans laquelle serait compris la République de Moldavie et les territoires du nord de la Bukovine, aujourd'hui en Ukraine. Aux élections de 1992, le PRM a remporté 4% du suffrage¹⁴⁹.

En 1991, une nouvelle constitution est proclamée et en 1993, un Conseil pour les minorités nationales est mis sur pied¹⁵⁰. De nouvelles élections présidentielles et législatives ont eu lieu le 3 novembre 1996; elles ont été suivies, le 17 novembre 1996, par un second tour de scrutin pour les deux candidats à la présidence qui avaient reçu le plus grand nombre de voix. Illiescu a perdu et une coalition de plusieurs partis, la Convention Démocratique pour la Roumanie, a remporté les élections. Emil Constantinescu est nommé Président et Radu Vasile est devenu Premier ministre en 1998, après la démission de Ciorbea. Pour la première fois dans l'histoire de la Roumanie un parti politique représentant les minorités, l'Alliance démocratique des Hongrois en Roumanie (DAHR), fait partie du gouvernement¹⁵¹. L'intégration de DAHR dans la coalition gouvernementale constitue un changement majeur pour la minorité hongroise en Roumanie qui, dans le passé, était tenue à l'écart de la vie politique¹⁵².

Le PUNR a subi une importante défaite en ne remportant que 4,4% des voix. Il occupe 25 sièges au Parlement. Le PRM, pour sa part, n'a réussi à obtenir que 4,5% des voix, en partie grâce à l'absorption du Parti Roumain pour une Nouvelle Société. Il occupe actuellement 27 sièges au Parlement. En février 1998, le PUNR et le PRM ont signé une entente en vertu de laquelle ils envisagent de créer la Grande Alliance pour la Résurrection de la Mère-patrie visant à établir un nouveau gouvernement et à proscrire le DAHR¹⁵³.

Comme nous pouvons le constater, les relations entre la Hongrie et la Roumanie n'ont pas toujours été faciles et les premières à en souffrir ont été les minorités. La question de la Transylvanie a longtemps

¹⁴⁹ *Political Handbook of the World 1994-1995, ibid.* ; Voir aussi V. ESKENASY, «Roumanie» dans *Les extrémismes de l'Atlantique à l'Oural*, Centre européen de recherche et d'action contre le racisme (CERA), Paris, éd. De l'aube, 1997, en ligne, www.col.fr/cera/index (date d'accès : 16 avril 1999).

¹⁵⁰ *ibid.*

¹⁵¹ *ibid.*

¹⁵² «Dual Citizenship for Ethnic Hungarians Unrealistic», MTI Budapest (en anglais), (21 octobre 1997), BBC Summary (11 octobre 1997) en ligne : NEXIS.

¹⁵³ *Europa World Yearbook 1998, supra*, note 137 ; *Political Handbook of the World 1998*, CSA Publications, State University of New York, 1998.

créé des tensions entre ces deux États. Encore récemment, depuis que la Hongrie, au début des années quatre-vingts, a manifesté de l'intérêt pour les Hongrois vivant en Roumanie, les Roumains se sont sentis menacés, voyant dans l'intérêt de Budapest pour sa minorité en Roumanie, une manœuvre pour annexer la Transylvanie. Les Roumains, ainsi que d'autres, reprochent aussi aux Hongrois de toujours avoir refusé de reconnaître, pendant l'hégémonie hongroise, des droits quelconques aux minorités qui subissaient leur joug. À cet égard, il est tout de même assez ironique de voir que, ce que les Hongrois réclament aujourd'hui pour leurs minorités, ils l'ont autrefois refusé avec véhémence lorsqu'ils étaient en position majoritaire.

La méfiance et l'esprit de vengeance ont longtemps marqué les relations entre la Hongrie et la Roumanie, au détriment de leurs minorités. Maintenant que le rideau de fer est tombé et que des gouvernements moins nationalistes que les gouvernements antérieurs (qu'ils aient été monarchiques, fascistes ou communistes) sont au pouvoir, qu'en est-il des droits des minorités ? Quel est l'impact des perspectives d'adhésion aux institutions européennes sur les droits des minorités ? C'est que nous étudierons dans les prochains chapitres.

2. *L'impact des instruments régionaux ou internationaux sur les législations nationales*

Nous tenterons d'évaluer, dans ce chapitre, l'incidence des perspectives d'adhésion aux institutions européennes sur les droits des minorités, en Hongrie et en Roumanie, et le rôle qu'elles ont joué dans l'élaboration des normes nationales en matière de minorités.

Ces deux États sont membres du Conseil de l'Europe. La République de Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe suite à un avis favorable de l'Assemblée parlementaire, rendu le 2 octobre 1990¹⁵⁴. Elle a ratifié la *Convention européenne des droits de l'homme*¹⁵⁵, y compris le Protocole no. 11, la *Convention-cadre pour la protection des minorités*¹⁵⁶, la *Charte des langues régionales et minoritaires*¹⁵⁷ et la *Charte européenne de l'autonomie locale*¹⁵⁸. Elle a aussi fait un travail très sérieux pour adapter sa législation avec les exigences de la *Convention européenne des droits de l'homme*. Dans le but de se voir invitée à rejoindre le Conseil de l'Europe, la Hongrie a modifié une quantité impressionnante de textes législatifs et s'est doté des instruments nécessaires pour fonctionner comme une démocratie parlementaire ainsi que pour respecter la prééminence du droit¹⁵⁹.

La République de Roumanie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 7 octobre 1993, à la suite d'un avis favorable de l'Assemblée parlementaire¹⁶⁰. Elle a signé puis ratifié *Convention européenne des droits de l'homme* (ratifiée 20 juin 1994), y compris le Protocole no. 11, et la *Convention-cadre pour la protection des minorités* (ratifiée le 11 mai 1995). Quant à la *Charte des langues régionales et minoritaires* et à la *Charte sur l'autonomie locale*, elle a l'intention de les ratifier bientôt. En se joignant au Conseil de l'Europe, la Roumanie s'est engagée à élaborer une législation en matière de protection des minorités nationales. À ce jour, une telle législation fait toujours défaut. De surcroît, la Roumanie

¹⁵⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Avis relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, Avis No. 153(1990).

¹⁵⁵ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, supra, note 53. Ratifiée par la Hongrie le 5 novembre 1992.

¹⁵⁶ *Convention-cadre pour la protection des minorités*, supra, note 58. Ratifiée par la Hongrie le 25 septembre 1995.

¹⁵⁷ *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Conseil de l'Europe, supra, note 64.

¹⁵⁸ *Charte européenne de l'autonomie locale*, supra, note 108. La Hongrie l'a signée le 6 avril 1992 et l'a ratifiée le 21 mars 1994.

¹⁵⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Avis sur la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, DOC6306, 28 septembre 1990 ; voir aussi CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Amendement No.1 au rapport sur la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, DOC6299, 24 septembre 1990.

¹⁶⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Avis relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe*, Avis No.176(1993).

a démontré beaucoup moins d'ardeur que la Hongrie pour adapter sa législation aux exigences de la *Convention européenne des droits de l'homme*, se doter d'institutions démocratiques et respecter la prééminence du droit. De toute évidence, au moment de son accession au Conseil de l'Europe, la Roumanie ne satisfaisait pas aux conditions statutaires d'admission au Conseil de l'Europe. Elle a néanmoins été admise. D'ailleurs, dans l'avis No. 176 de l'Assemblée parlementaire relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie, il ressort clairement qu'il existe, en Roumanie, au moment de son adhésion, des lacunes importantes en ce qui concerne le respect des principes de l'État de droit, du respect des minorités et de l'indépendance de la justice.

La Hongrie et la Roumanie participent également à l'OSCE. Ce faisant, elles doivent respecter les engagements de nature politique qu'elles ont contractés en se joignant à cette organisation. Les deux sollicitent aussi l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne. La Hongrie a, pour sa part, joint les rangs de l'OTAN, le 12 mars 1999¹⁶¹.

L'Union européenne a déjà déclaré recevables les candidatures de la Hongrie et de la Roumanie. Des négociations en vue de l'adhésion de la Hongrie ont été entamées le 31 mars 1998. De telles négociations n'ont toujours pas été entamées avec la Roumanie, puisqu'elle ne satisfait pas encore aux critères de l'adhésion. Mais, ces États sont-ils prêts à joindre les rangs de l'Europe communautaire ? Remplissent-ils les conditions nécessaires à leur intégration en matière de protection des droits de l'homme et des droits des minorités ? Leur volonté de joindre les institutions communautaires est-elle à ce point forte que ces États entreprendront, avec une volonté réelle, les démarches nécessaires pour rendre leurs législations et leurs institutions conformes à leurs obligations internationales ? Il n'est de loin pas suffisant d'énoncer ou de déclarer que l'on entend respecter les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et l'État de droit, encore faut-il que ces États traduisent ces principes dans leur droit. Voilà ce que nous examinerons dans ce chapitre.

2.1 Le système de protection des minorités

Nous étudierons d'abord les systèmes de protection des droits des minorités en Hongrie et en Roumanie. Nous examinerons ensuite dans quelle mesure les systèmes ainsi établis répondent aux obligations qu'ont

¹⁶¹ E. SZAMADO, «La Hongrie s'est ancrée encore un peu plus à l'Ouest», *Agence France Presse* (12 mars 1999), Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com ; «L'OTAN accueille trois pays de l'Europe de l'est», *La Presse [de Montréal]* (12 mars 1999).

contractées ces États en adhérant au Conseil de l'Europe. Enfin, nous analyserons qu'elle est l'influence des perspectives d'adhésion à l'Union européenne sur les droits des minorités.

2.1.1 Hongrie - Vers une véritable protection des minorités

Avant d'analyser le système juridique hongrois en matière de protection des minorités, il convient de donner un bref aperçu de la situation générale des minorités en Hongrie. La Hongrie a une population relativement homogène du point de vue ethnique, moins de 8% de la population n'est pas de souche magyare et ses minorités sont très dispersées sur tout le territoire¹⁶². Les Roms représentent la moitié de toutes les minorités que l'on retrouve sur le territoire hongrois. Ils sont en l'occurrence la minorité la plus importante, mais leur situation est particulière et fera l'objet d'une analyse spécifique au chapitre 5 du présent titre.

Treize groupes sont officiellement reconnus par la loi comme constituant des minorités nationales ou ethniques : les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Polonais, les Roumains, les Roms, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Slovènes et les Ukrainiens¹⁶³. Toutes ces minorités, à l'exception des Roms, sont assez bien intégrées à la société hongroise¹⁶⁴.

Notons que les Juifs ne figurent pas dans la liste des minorités nationales ou ethniques malgré leur grande importance numérique. Ceci correspond au vœu de la majorité d'entre eux qui ne se conçoivent pas comme une minorité nationale. Ils parlent le hongrois et sont bien intégrés à la majorité. L'inscription comme minorité nationale leur aurait paru régressif et discriminatoire¹⁶⁵.

2.1.1.1 Les aspects juridiques de la protection des minorités en Hongrie

La Hongrie est une démocratie parlementaire dotée d'une Assemblée nationale unique. Le système électoral qui associe des éléments du vote majoritaire et du vote proportionnel est complexe. Sur les 386

¹⁶² J., KALTENBACH, «Hungarian Report» dans J. KRANZ (dir.), *Law and Practices in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Centre for International Relations, Varsovie, 1998, 362p ; *World Directories of Minorities*, Minority Rights Group International, Londres, 1997, p. 223ss.

¹⁶³ *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*, loi LXXVII, 1993, alinéa 61(1), [ci-après la loi sur les minorités]

¹⁶⁴ HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, Rapport No. J/3670, Budapest, 1997.

¹⁶⁵ *Ibid.*

sièges qui constituent l'Assemblée nationale, 176 sont pourvus à partir de différentes circonscriptions. La majorité absolue est requise pour gagner les élections au premier tour à défaut de quoi, deux ou trois candidats se présenteront lors d'un deuxième tour. Les sièges restants sont pourvus à la proportionnelle, conformément au vote de la liste du parti aux niveaux national et régional. Pour entrer au Parlement, un parti doit recueillir 5% des suffrages¹⁶⁶.

Le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans. Son rôle est largement représentatif.

Les articles 68 et 70 de la *Constitution*¹⁶⁷ sont particulièrement pertinents en matière de protection des droits des minorités. L'article 68 reconnaît les minorités nationales comme éléments constitutifs de l'État, garantit aux minorités le droit de participer à la vie publique, le droit de représentation, le droit d'établir des gouvernements locaux, le droit de maintenir et de préserver leur culture, le droit d'utiliser leur langue, le droit à l'éducation dans leur langue et le droit d'utiliser leur nom dans leur langue. L'article 70 assure à toute personne séjournant sur le territoire, le respect des droits de l'homme et des droits civiques sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. La Cour constitutionnelle de Hongrie a interprété ce principe de non-discrimination de l'article 70 de la Constitution hongroise comme ne signifiant pas que toute distinction, même si elle porte sur un aspect social important, est interdite. Aux termes de cette décision, il est donc possible d'opérer une discrimination positive¹⁶⁸. La Cour a étendu ce principe de non-discrimination au système juridique tout entier, y compris les droits qui ne sont pas nécessairement des droits de l'homme ou des droits constitutionnels¹⁶⁹.

Pour compléter ces garanties, le Parlement hongrois a adopté en 1993, une *Loi sur les minorités nationales* qui constitue la pierre angulaire de tout le système de protection des minorités en Hongrie¹⁷⁰. Cette loi n'est pas une simple loi ordinaire, il s'agit d'une loi fondamentale nécessitant la majorité des deux tiers au Parlement pour son adoption et pour tout amendement ultérieur. Elle garantit les droits

¹⁶⁶ OCDE, *Hungary : Public Management Profiles* en ligne : www.oecd.org/puma/sigmaweb/profiles/hungary (date d'accès : 31 mars 1999).

¹⁶⁷ *Constitution de la République de Hongrie*, loi XX, 1949, telle qu'amendée en 1972 puis en 1990. Il est à noter qu'une nouvelle constitution est présentement sous étude.

¹⁶⁸ *Décision Cour constitutionnelle de Hongrie* : 9/B/1990/9.

¹⁶⁹ *Décision Cour constitutionnelle de Hongrie* : 61/1992 (XI.20).

¹⁷⁰ *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, supra*, note 163.

constitutionnels des minorités susmentionnées et inclut l'enseignement public et le droit d'utiliser les moyens de communication de masse. De plus, elle stipule que les droits des minorités nationales et ethniques font partie intégrante des droits de l'homme et qu'ils doivent faire l'objet d'une protection distincte. Elle interdit toutes formes de discrimination pour des raisons ethniques ou raciales et toutes manœuvres visant à assimiler les minorités ou à modifier la composition ethnique des territoires habités par les minorités. Elle autorise les personnes appartenant à des minorités ethniques ou nationales à maintenir des contacts avec leur pays d'origine et à constituer des associations et des partis politiques.

La loi hongroise ne fait pas de distinction entre les minorités nationales et ethniques. On y définit une minorité nationale ou ethnique comme étant :

«all such nationalities, settled for at least one century ago (sic.) in the territory of the Hungarian Republic, which are in minority as regards the number of inhabitants of the State, are Hungarian citizens and are different from the rest of the population in their language, culture and traditions, and such a consciousness of unity can be seen in them which preserves this heritage, protects their historically created societies and represents their interests»¹⁷¹.

Les critères qui y sont énoncés sont cumulatifs. Notons que seuls les citoyens peuvent se prévaloir des dispositions sur les minorités nationales. Sont exclus les réfugiés, les apatrides et les résidents étrangers. Enfin, chacun est entièrement libre de décider s'il appartient ou non à une minorité nationale.

Conformément à la *Constitution* hongroise, les traités internationaux sont directement applicables en droit interne, ils ont priorité sur le droit interne et les tribunaux doivent les appliquer (article 7(1)).

La *Loi relative à la Cour constitutionnelle*¹⁷² consacre la prééminence du droit, protège l'ordre constitutionnel et les droits fondamentaux énoncés dans la constitution, promeut la séparation des pouvoirs, assure l'équilibre entre eux, et met en place l'organe suprême de protection constitutionnelle.

L'article 42 de la *Loi sur les minorités* identifie qu'elles sont les langues des minorités. La Hongrie, en vertu de la *Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires*¹⁷³ qu'elle a ratifiée en 1995, s'est engagée à prendre diverses mesures visant à assurer le développement et la promotion des langues minoritaires sur son territoire, là où le nombre de locuteurs le justifie. Mais, compte tenu de la situation

¹⁷¹ *Ibid.*, alinéa 1(2).

¹⁷² *Loi relative à la Cour constitutionnelle*, loi XXXII/1989.

¹⁷³ *Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires*, *supra*, note 64.

géographique des différentes minorités et du fait qu'elles sont dispersées sur tout le territoire, la Hongrie a reconnu devoir prendre des mesures spéciales pour que six de ces langues puissent être utilisées dans les domaines de l'administration publique, de l'éducation, des médias, de la justice, de la vie sociale et de l'économie. Il s'agit du croate, de l'allemand, du roumain, du slovène, du serbe et du slovaque. Notons que bien que la minorité Rom constitue de loin la plus grande minorité en Hongrie, aucune mesure spéciale n'est prévue.

La Hongrie a également signé puis ratifié la *Convention-cadre* du Conseil de l'Europe sur les minorités. Elle a d'ailleurs participé à son élaboration. La Hongrie, par le biais de sa loi sur les minorités, a légiféré conformément aux obligations qu'elle a contractées au moment de la ratification de la *Convention-cadre*.

Non seulement reconnaît-elle un ensemble de droits individuels aux minorités mais aussi elle leur confère des droits collectifs. Les droits individuels sont, en résumé, les suivants : droit à sa propre identité et droit de l'exprimer, droit à l'égalité des chances, droit à l'égalité de traitement, droit de participer à la vie publique, droit de perpétuer des traditions, droit à la culture et à l'enseignement dans sa propre langue, droit d'entretenir des contacts avec le pays d'origine. Les droits collectifs peuvent se résumer comme suit : droit à l'identité, droit à l'égalité de traitement, droit à l'autonomie, droit à l'autonomie dans les domaines de la culture et de l'éducation, droit de perpétuer des traditions, droit à une représentation parlementaire, droit à l'existence en tant que minorité, droit à la discrimination positive, droit aux médias, droit à la non-discrimination¹⁷⁴.

En ce qu'elle reconnaît le droit à la discrimination positive, le droit à l'autonomie et des droits collectifs, la loi sur les minorités nationales va, à notre avis, au-delà de la protection prévue à la *Convention-cadre*. La *Loi sur les minorités* constitue certes une avancée substantielle dans la protection des droits des minorités en Hongrie. Mais qu'en est-il de sa mise en œuvre ? C'est ce que nous examinerons maintenant.

2.1.1.2 Les droits spécifiques reconnus aux minorités en Hongrie

La Hongrie ne s'est pas limitée à protéger les minorités par la seule application des principes de non-discrimination et d'égalité, même s'ils sont corrigés par des mécanismes de discrimination positive. Elle

¹⁷⁴J., KALTENBACH, Allocution, 9^{ième} Séminaire annuel du Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités locales, Budapest, 10-12 novembre 1996, dans *Migrants et minorités dans la Communauté*, collection études et travaux, Conseil de l'Europe, No.53, p.19-22.

est allée plus loin en octroyant des droits spécifiques aux minorités. Ce sont ces droits que nous étudierons maintenant.

Le droit de représentation

La Constitution stipule que les minorités, en tant qu'éléments constitutifs de l'État, ont le droit de participer et d'être représentées au Parlement. Mais en l'état actuel, la législation et la réglementation ne permettent pas aux minorités, en tant que minorités, de participer et de jouer un rôle important au niveau du gouvernement central. L'obligation pour les candidats aux élections d'obtenir 5% du suffrage pour siéger au Parlement défavorise les minorités. Il s'agit donc là d'une atteinte grave au droit d'être représenté ; compte tenu de leur petite taille, les minorités ont souvent beaucoup de difficultés à ramasser 5% des voix. Une proposition¹⁷⁵ d'amendement à la loi électorale a été présentée en 1993. Elle visait à accorder aux représentants des minorités un siège préférentiel au Parlement. À ce jour, la loi électorale n'a toujours pas été amendée.

Encore récemment, juste avant les élections de mai 1998, les députés hongrois ont rejeté une proposition des minorités visant à octroyer aux minorités nationales et ethniques treize sièges à l'Assemblée nationale qui est composée de 386 sièges. L'Ombudsman, M. Jenő Kaltenbach, a critiqué la position du parlement en précisant que ce refus est contraire à un avis émis par la Cour constitutionnelle en 1993¹⁷⁶. Il sera intéressant de voir ce que le fera le nouveau gouvernement pour remédier à cette situation ; toutefois rien n'a encore été fait. Comme l'a déclaré Laszlo Kovacs, ministre hongrois des affaires étrangères, *«repousser encore une solution à la représentation des minorités, pourrait sérieusement nuire à l'image internationale de la Hongrie et à la crédibilité de sa politique sur les minorités»*¹⁷⁷.

Le droit à l'éducation

À cause de la politique d'assimilation menée par la Hongrie au cours des décennies passées, on remarque, une tendance, chez les personnes appartenant à une minorité, à transmettre de moins en moins la langue d'origine à leurs enfants. De ce fait, le hongrois a supplanté toutes les autres langues. Le hongrois est

¹⁷⁵ Proposition d'amendement à la loi électorale, proposition No. 6397, 1993.

¹⁷⁶ «Hungary's minorities fight for voice», *Agence France-Presse* (17 mars 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).

¹⁷⁷ *Ibid.*

la langue majoritairement parlée par la population en Hongrie. De plus, les différents dialectes parlés par les minorités ont été incapables de s'adapter et ne sont presque plus utilisés comme moyen de communication sociale. D'où l'importance de développer un système d'éducation qui soit en mesure de retarder ce processus d'assimilation.

Autant la *Constitution*, à son article 68(2), que la *Loi sur les minorités*, à son article 43(2), reconnaissent l'importance de fournir une éducation dans la langue d'origine des minorités. Il appartient aux parents ou aux tuteurs de décider si l'enfant recevra une éducation en hongrois ou dans la langue de la minorité à laquelle il appartient.

Il n'y a pas de système d'éducation autonome pour les minorités. L'éducation dans la langue de la minorité fait partie intégrante du système d'éducation public. L'éducation dans la langue de la minorité est prévue pour la maternelle, le primaire, le secondaire et les études supérieures. On retrouve deux sortes d'institutions soit des institutions bilingues (hongrois et langue minoritaire) et des institutions unilingues (hongrois seulement ou langue minoritaire seulement). Les examens peuvent se faire dans l'une ou l'autre des langues reconnues en Hongrie, mais le certificat d'études doit être fait dans les deux langues pour les personnes appartenant à une minorité et ayant reçu une éducation dans leur langue maternelle.

En 1996, des amendements législatifs sont entrés en vigueur afin d'harmoniser la *Loi sur l'éducation publique*¹⁷⁸ avec la *Constitution* et la *Loi sur les minorités*. Auparavant, le système de financement de l'éducation publique ne prévoyait pas la possibilité de maintenir de petites institutions pour les minorités. La réglementation ne tenait pas compte du fait que les coûts d'opération des petites écoles étaient nécessairement plus élevés. Cette situation contrevenait à la *Loi sur les minorités* et à la *Constitution* dans la mesure où celles-ci garantissent clairement le droit à l'éducation dans la langue minoritaire. La nouvelle loi octroie maintenant des fonds supplémentaires pour l'éducation des minorités et reconnaît la nécessité de prendre des mesures spéciales de discrimination positive pour assurer le respect du droit à l'éducation des minorités.

Les droits linguistiques

La *Loi sur les minorités* régleme en détail les droits linguistiques des minorités. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit d'enregistrer leur nom et leur prénom dans l'orthographe de leur

¹⁷⁸ *Loi sur l'éducation publique*, LXXIX, 1993, amendée en 1996.

langue et selon les usages en vigueur. L'État et les gouvernements locaux ont l'obligation de supporter financièrement les coûts reliés à l'enseignement de la langue de la minorité et à l'éducation à tous les niveaux dans la langue de la minorité. Les personnes appartenant aux minorités ont aussi le droit de s'adresser au Parlement et à tout autre organisme public dans leur langue. Les documents émanant de l'administration sont traduits dans les langues des minorités, aux frais de l'État ou du gouvernement local. Devant toute cour de justice ou tribunal de juridiction civile, criminelle ou administrative, les personnes appartenant aux minorités ont le droit aux services d'un interprète gratuit. Les membres du Parlement appartenant à une minorité ont le droit de s'adresser au Parlement dans leur langue. Il en va de même pour les personnes siégeant aux gouvernements municipaux. Les discours ou les allocutions ainsi prononcés seront traduits en hongrois aux frais de l'État.

Les droits religieux

Pour les minorités, la vie religieuse joue un rôle important dans la préservation de leur culture et de leur identité. Ainsi, la *Constitution* prévoit la liberté de religion et chacun a le droit de pratiquer en toute liberté sa religion.

L'Église serbe orthodoxe, l'Église hongroise orthodoxe, l'Église bulgare orthodoxe et l'Église roumaine orthodoxe reçoivent des subventions du gouvernement pour financer leurs opérations¹⁷⁹. En juin 1997, le gouvernement hongrois a passé un traité avec le Vatican pour la remise des biens confisqués par le régime communiste¹⁸⁰.

Les droits culturels

Plusieurs institutions culturelles indépendantes ont vu le jour récemment, ce qui démontre bien un courant favorable pour les minorités. De plus, le bureau du Premier ministre a octroyé en 1998 une somme de 395 millions de francs hongrois à la Fondation pour les minorités nationales et ethniques de Hongrie. Ces argents servent à financer divers projets d'éducation, des publications, des activités théâtrales, des librairies, des achats de collections ou de monuments, des programmes sociaux, des recherches sur les

¹⁷⁹ *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, Hungary, U.S. Department of State, Washington, 1999.

¹⁸⁰ *Ibid.*

questions des minorités et des activités d'information, d'éducation et de sensibilisation du public aux problèmes des minorités¹⁸¹.

Les médias et la liberté d'expression

Nous connaissons tous le rôle important que jouent les médias dans l'information du public. D'ailleurs souvent, les médias seront qualifiés de quatrième branche du pouvoir. En matière de minorités, les médias jouent un rôle d'autant plus important qu'ils servent à faire connaître la culture, les traditions et les points de vue des minorités, surtout qu'ils peuvent contribuer à faire prendre conscience aux minorités elles-mêmes de leur identité particulière.

En Hongrie, l'article 18 de la *Loi sur les minorités* s'efforce de maintenir et de préserver l'identité et la culture des minorités par le biais des médias. Il énonce que «*public radio and television, according to the regulations of a separate law, has to provide for the creation and broadcast of national or ethnic programs*». La *Loi sur la radio et la télévision*¹⁸² en prévoit les modalités d'application. Cette loi stipule que toute information visant à décrire les traditions, la culture des minorités ou leur point de vue fait partie du service public de diffusion et, de ce fait, peut être subventionnée par l'État.

Un autre aspect important de cette loi est le fait qu'il y soit clairement mentionné qu'aucun diffuseur ne peut enfreindre les droits de l'homme ou diffuser de la propagande haineuse à l'encontre des minorités nationales, ethniques ou autres. En cas de violation de ces dispositions, le Conseil national de la radio et de la télévision peut imposer des sanctions pouvant aller de la simple réprimande à la suppression de la licence d'opération. De plus, obligation est faite aux diffuseurs non seulement de promouvoir la langue et la culture des minorités, mais aussi de diffuser de l'information régulière dans la langue des minorités.

Comme nous pouvons le voir, cette loi protège bien les droits des minorités dans les médias électroniques, mais ce qui la rend encore plus intéressante est le fait qu'elle prévoie des sanctions à l'encontre de ceux qui contreviendraient aux droits des minorités qui y sont protégés.

¹⁸¹ J., KALTENBACH, *supra*, note 162, à la p.85.

¹⁸² *Loi sur la radio et la télévision*, loi 1/1996.

Protection contre la discrimination

Il n'existe pas en tant que tel de loi spécifique interdisant la discrimination en Hongrie mais l'alinéa 70/A(1) de la *Constitution* hongroise interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la richesse, la naissance ou la position. Dans une décision très intéressante, la Cour constitutionnelle a jugé que la prohibition de l'alinéa 70/A(1) ne s'applique pas que dans les seuls cas où les droits de l'homme ou du citoyen auraient été enfreints mais s'applique de manière générale à tout l'appareil législatif¹⁸³. De plus, l'alinéa 3(5) de la *Loi sur les minorités* interdit toute forme de discrimination à l'encontre des minorités. Le *Code du travail*¹⁸⁴ prévoit aussi des dispositions interdisant toute forme de discrimination dans l'emploi. Enfin, les amendements législatifs apportés au *Code pénal* en 1996, permettent d'imposer des sanctions plus sévères dans les cas où un crime a été commis à l'encontre d'une personne appartenant à une minorité ethnique ou nationale. Ces différentes lois constituent une assez bonne protection contre toute forme de discrimination à l'encontre des minorités.

Les institutions chargées de la protection des minorités

Tout d'abord, il y a l'Office des minorités nationales et ethniques, créé en 1990¹⁸⁵. Il s'agit d'un organisme autonome et indépendant ayant compétence sur tout le territoire hongrois. Il a pour tâches essentielles d'assurer une communication et une coordination continues avec les organisations représentatives des minorités et les divers ministères. Il relève du gouvernement. Il est responsable de l'action publique en matière de minorités. Son directeur n'est pas membre du gouvernement et ne peut légiférer.

Ses principales tâches consistent à élaborer et préparer des politiques gouvernementales en matière de protection des minorités ; à évaluer périodiquement la situation des minorités nationales en Hongrie ; à participer à l'élaboration de programmes gouvernementaux visant à faire appliquer la *Loi sur les minorités nationales* ; à identifier et proposer des solutions aux problèmes des minorités ; à maintenir et encourager des contacts entre l'ombudsman, les gouvernements locaux, les gouvernements des minorités et les autres organisations représentant les minorités ; à maintenir des relations avec les

¹⁸³ *Décision de la Cour constitutionnelle*, no. 61/1992(XI.20).

¹⁸⁴ *Code du travail*, loi XII/1992, article 5(1).

¹⁸⁵ *Résolution sur la création de l'Office national pour la protection des minorités nationales et ethniques*, Résolution No. 34/1990.

diverses organisations internationales chargées de la protection des minorités ; à assurer une bonne compréhension entre le public et les minorités ; à promouvoir la culture et l'identité des minorités et les faire connaître du public ; à développer des relations avec les pays de provenance des minorités¹⁸⁶. L'Office offre également différents services tels que l'organisation de stages de formation à l'intention des représentants élus des administrations autonomes minoritaires ou la création de clubs civils pour aider les associations minoritaires¹⁸⁷.

Il y a aussi un Ombudsman, nommé en 1995, qui est chargé de s'occuper notamment des questions des minorités. Ainsi, la *Constitution*, à son alinéa 32/B(2), prévoit que l'Ombudsman doit étudier et enquêter sur toute question relative à la protection des minorités. La *Loi sur l'Ombudsman*, édictée en 1993, prévoit que l'Ombudsman peut examiner tout acte de l'administration publique, sauf ceux des tribunaux judiciaires. Quant à la *Loi sur les minorités nationales*, elle prévoit spécifiquement que l'ombudsman est chargé d'enquêter sur toute violation ou possibilité de violation ou manquement à la loi.

Le rôle de l'Ombudsman, ou du protecteur du citoyen, est de représenter la Hongrie dans ses relations avec les individus tout en défendant les intérêts de ces mêmes individus contre le gouvernement hongrois. Il doit enquêter non seulement quand on allègue que des droits ont été enfreints, mais également quand il y a une possibilité que des droits soient enfreints par l'administration ou les agences gouvernementales. Il s'agit donc d'un mécanisme de contrôle spécialement destiné à protéger les administrés contre l'administration¹⁸⁸.

Ce recours est tout à fait nouveau dans le système juridique hongrois. Cette institution, par son rôle unique, est capable de transiger avec les problèmes des minorités et de s'assurer que les droits des individus appartenant aux minorités seront respectés. Le fait que le gouvernement hongrois ait choisi de nommer un Ombudsman chargé spécifiquement de s'assurer du respect des droits des minorités indique clairement à quel point le gouvernement est sérieux dans sa démarche.

Pour remédier à des situations qui enfreignent ou qui sont susceptibles d'enfreindre les droits d'individus, l'Ombudsman peut faire des rapports au gouvernement, proposer des solutions ou porter à l'attention

¹⁸⁶ J., KALTENBACH, *supra.*, note 162.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

du public les situations irrégulières. Il peut en outre suggérer des amendements législatifs ou l'invalidation de toute norme législative qui serait contraire à la Constitution.

La *Loi sur les minorités nationales* de Hongrie, comme nous l'avons vu, est très généreuse envers les minorités. Mais l'absence de garanties financières dans la loi nous permet de nous interroger sur son efficacité réelle, surtout en ce qui concerne les gouvernements locaux. En effet, beaucoup de pouvoirs mais très peu de moyens financiers sont octroyés aux gouvernements locaux, ce qui rend difficile l'application des dispositions de la loi¹⁸⁹.

¹⁸⁹ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, juillet 1996, p.134-135. Voir aussi IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Roma in Hungary*, DGDIR, Issue Paper, Ottawa, mars 1998, p. 7-8.

2.1.2 Roumanie - Un manque de volonté politique

Nous analyserons maintenant le système juridique roumain en matière de protection des minorités. Au préalable, il convient de donner un bref aperçu de la situation politique et de la situation générale des minorités en Roumanie.

La Roumanie compte une population d'environ 23 millions d'habitants. On y a recensé en 1992 la présence de 16 minorités. Elles représentent environ 10 à 15 % de la population totale¹⁹⁰. La minorité hongroise est très importante. Elle représente environ 7,1% de la population totale de la Roumanie. Vient ensuite la minorité Rom qui représenterait 1,8% de la population¹⁹¹.

Depuis la chute du communisme en Roumanie, la position des autorités roumaines relativement aux minorités n'a pas toujours été très claire. Malgré l'abandon de la politique d'assimilation et malgré diverses déclarations prônant la protection et la promotion des droits des minorités, jusqu'à récemment, l'on ne pouvait parler de changement en profondeur dans la politique roumaine relativement à la question des minorités. L'attitude du gouvernement envers les minorités nous laissait plutôt croire que celles-ci étaient toujours considérées comme un ennemi potentiel sur le territoire roumain, un élément déstabilisateur dont il fallait se méfier.

Le 5 janvier 1991, peu après la révolution, le Front National du Salut, qui était alors au pouvoir, à titre de gouvernement intérimaire, a émis une «*Déclaration sur les droits des minorités nationales*» dans laquelle il condamnait la politique d'assimilation menée par Ceaucescu et prônait la reconnaissance de droits individuels et collectifs pour les minorités. Il avait aussi promis la promulgation d'une loi sur les minorités, une nouvelle Constitution qui reconnaîtrait et protégerait les droits des minorités ainsi que l'établissement d'un ministère chargé des minorités¹⁹².

Le gouvernement s'est vu contraint de reculer sur ses promesses aux minorités quand il est devenu clair qu'il devait faire face à la résistance de tout un secteur nationaliste de la population. Ne voulant pas risquer de perdre les votes de ces nationalistes, et ayant besoin de l'appui des partis ultranationalistes

¹⁹⁰ I., MOROIANU-ZLATESCU et I., OANCEA, *The Legislative and Institutional Framework for the National Minorities in Romania*, Bucharest 1994.

¹⁹¹ *World Directories of Minorities*, supra, note 162, p. 240ss.

¹⁹² *Europa World Yearbook 1998*, supra, note 137 ; *Political Handbook of the World 1998*, supra, note 153; UNHCR, «Background paper on Romanian refugees and asylum seekers», supra, note 147.

pour gagner aux élections de 1990 et 1992, le Conseil du Front du Salut National (renommé le Parti Social Démocrate, PDSR, en 1992) a abandonné sa politique en faveur des minorités. L'appui des partis ultranationalistes s'est concrétisé quand le gouvernement, en 1994, a formé une coalition avec le parti de l'unité nationale (PUNR), parti fortement anti-hongrois. Plus tard, en 1995, la situation des minorités s'est encore détériorée quand le gouvernement a formé une alliance avec le Parti pour la Grande Roumanie (PMR), fortement opposé aux minorités, et le Parti Socialiste du Travail (SLP) dirigé par l'ancien Premier ministre de Ceausescu.

Le virage nationaliste qu'a opéré alors le gouvernement n'a certainement pas favorisé les minorités. Il en est résulté que les minorités, une fois de plus, ont été considérées comme des ennemis potentiels et une menace à l'ordre public. Les services de renseignement roumains ont même accusé les représentants des minorités, plus particulièrement les représentants des Hongrois et des Roms, de ternir l'image de la Roumanie à l'étranger, menaçant de ce fait la sécurité nationale¹⁹³.

Heureusement, de nouvelles élections ont eu lieu en novembre 1996 et ont complètement changé la composition du Parlement. Le PDSR a perdu, le PUNR a tout juste remporté les 5% des voix et le PMR n'a remporté que quelques sièges, assurant ainsi une confortable majorité à l'ancienne opposition¹⁹⁴.

Le nouveau gouvernement, mis en place en décembre 1996, est formé de la Convention démocratique roumaine (CDR, une alliance de plusieurs partis), de l'Union sociale démocratique (USD, une alliance de deux partis) et de l'Alliance démocratique des Hongrois en Roumanie (DAHR). Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de la Roumanie, un parti représentant les minorités est au pouvoir. La décision d'inclure dans le gouvernement un parti représentant des minorités a fait l'objet de beaucoup de critiques de la part des partis nationalistes, mais a été très bien accueillie par la communauté internationale¹⁹⁵.

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser le système de protection des minorités qui a été mis en place en Roumanie et c'est ce que nous nous proposons de faire dès maintenant.

¹⁹³ Voir par ex. *Country Reports on Human Rights Practices*, *supra*, note 179, pour les années 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997.

¹⁹⁴ *Supra*, note 192.

¹⁹⁵ *Ibid.*

2.1.2.1 Les aspects juridiques de la protection des minorités en Roumanie

La Roumanie est une république unitaire qui, en 1991, s'est dotée d'une nouvelle constitution¹⁹⁶. Elle est, depuis les élections de 1992, en voie de démocratisation. Le multipartisme, tout autant que la séparation des pouvoirs, sont reconnus. Le Parlement roumain est bicaméral. Il est constitué de la Chambre des députés, composée de 341 membres, et du Sénat, composé de 143 membres. Le Président est le chef de l'État et le chef des Forces Armées. Le Parlement est élu au suffrage universel. L'exécutif est chargé de la politique intérieure et de la politique étrangère et il a le contrôle sur l'administration publique. Le Parlement peut superviser l'exécutif et, dans des circonstances exceptionnelles, il peut suspendre ou même destituer le président. Il est le seul organe législatif¹⁹⁷.

Dans la *Constitution*, nous retrouvons plusieurs dispositions qui sont d'une importance fondamentale. Il y est proclamé que la Roumanie «*is a democratic and social state governed by the rule of law, in which human dignity, the citizen's rights and freedoms, the free development of human personality, justice and political pluralism represent supreme values and shall be guaranteed*» (art.1(3)) .

Il y est aussi édicté que les traités ratifiés par la Roumanie font partie du droit interne et la Roumanie s'engage à les respecter (art. 11). Également on y prévoit que les dispositions constitutionnelles traitant des droits et libertés de la personne doivent être interprétées conformément à la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et à tout autre traité auquel est partie la Roumanie, et que la réglementation internationale a préséance sur la législation interne (art.20).

Enfin, l'article 6(1) garantit le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de développer et de préserver leur identité nationale, culturelle, linguistique et religieuse. On garantit enfin le droit à la non-discrimination en stipulant à l'article 16(1) que tous les citoyens sont égaux devant la loi. Notons que, bien que la notion de minorité nationale y soit mentionnée à plusieurs reprises, il n'y a pas de définition de ce qu'est une minorité nationale.

La rhétorique nationaliste du gouvernement et sa tendance à sacrifier les minorités au profit de ses ambitions de politique intérieure ont eu un impact sur le respect effectif des droits reconnus aux minorités

¹⁹⁶ *Constitution de la Roumanie*, Monitorul Oficial 1, 1991, 233.6 (en vigueur depuis le 8 décembre 1991).

¹⁹⁷ OCDE, «*Romania: Public Management Profiles*» en ligne: www.oecd.org/puma/sigmaweb/profiles/romania (date d'accès : 31 mars 1999).

dans la nouvelle *Constitution*. En effet, plusieurs dispositions de la *Constitution*, comme nous le verrons, sont ambiguës et peuvent sérieusement nuire aux droits des minorités. D'ailleurs, il est intéressant de noter que les représentants de la minorité hongroise ont voté à l'unanimité contre la nouvelle *Constitution*.

L'article 1^{er} stipule que la Roumanie est un État-Nation, souverain, indépendant, unitaire et indivisible. Le fait que le caractère national de l'État soit mentionné dans la *Constitution* reflète très bien les pressions nationalistes qui existaient en Roumanie au moment de l'adoption de cette *Constitution*. L'article 4 va encore plus loin en précisant que l'État roumain est fondé sur le concept de l'unité du peuple roumain. Qu'entend-on par «peuple roumain»? Cette notion comprend-elle tous les citoyens de la Roumanie sans égard à leur origine ethnique? Ce n'est malheureusement pas ainsi qu'elle a été interprétée par des juges de la Cour constitutionnelle roumaine qui l'interprètent plutôt comme ne s'appliquant qu'au seul peuple roumain d'origine¹⁹⁸.

L'article 148 de la *Constitution* prévoit que le roumain est la seule langue officielle de la Roumanie. En vertu de l'article 127(1), seul le roumain peut être utilisé devant les tribunaux. Par contre, les personnes appartenant à une minorité peuvent être assistées des services d'un interprète, mais ces services ne seront gratuits qu'en matière criminelle (art.127(2)) et seulement pour les individus qui doivent se défendre. Dans tous les autres cas, les personnes appartenant à une minorité doivent payer si elles veulent utiliser leur langue devant les tribunaux roumains. On ne peut donc pas parler d'égalité des droits dans une telle situation. Cette disposition représente un sérieux recul par rapport à la situation qui existait même sous Ceaucescu où, en vertu de la *Constitution* de 1965, les personnes appartenant à une minorité pouvaient utiliser leur langue, en tout temps, devant les tribunaux roumains.

Enfin, l'article 6(2) de la *Constitution* semble exclure toute possibilité de discrimination positive à l'endroit des personnes appartenant à une minorité nationale. On y prévoit que toutes mesures de protection prises pour garantir le développement et la préservation de l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales doit se faire conformément aux principes d'égalité et de non-discrimination reconnus dans la *Constitution*. La Roumanie, par le biais des principes de non-discrimination et d'égalité, semble favoriser une approche individuelle des droits des minorités. Les droits collectifs des minorités

¹⁹⁸R., WEBER, «The Protection of national Minorities in Romania : A Matter of Political Will and Wisdom», dans Jerzy KRANZ (dir.), *Law and Practice of Central European Countries in the Field of Minorities Protection After 1989*, Varsovie, 1998, p. 203.

ne semblent pas reconnus bien que certains de ces droits puissent difficilement se concevoir autrement qu'en droits collectifs.

En 1992, la Roumanie a mis en place une Cour constitutionnelle, composée de neuf membres désignés pour un mandat non-renouvelable de neuf ans. Elle exerce un contrôle de constitutionnalité au premier abord sur les lois à la demande de diverses autorités publiques et d'après l'expérience sur saisine de tout intéressé, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant¹⁹⁹. Par contre une décision d'inconstitutionnalité est sans effet si le Parlement confirme son vote initial à la majorité des deux tiers, réduisant fortement la portée du contrôle ainsi exercé²⁰⁰ et constituant un obstacle majeur à l'existence d'un véritable contrôle de constitutionnalité en Roumanie.

À l'heure actuelle, il n'existe pas en Roumanie une loi protégeant spécifiquement les minorités nationales. Ceci contrevient aux engagements contractés par la Roumanie au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe⁰ notamment, ceux contractés lors de la ratification de la *Convention-cadre*. Notons que la motivation de la Roumanie au moment de la signature de la *Convention-cadre* était surtout de pouvoir bénéficier des standards minimaux qui y sont prévus, ces standards étant moins contraignants que ce que la loi roumaine, sous les communistes, reconnaissait aux minorités. Au moment de sa ratification, le Parlement roumain a même déclaré que la *Convention-cadre* étant suffisante, il n'y avait pas lieu d'édicter une loi sur les minorités, alors que la *Convention-cadre* exige des autorités nationales qu'elles légifèrent en la matière.

De surcroît, en adhérant au Conseil de l'Europe, la Roumanie s'est engagée à respecter la recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire en vertu de laquelle elle s'oblige à légiférer en matière de protection des minorités nationales et des droits culturels. À ce jour, elle ne l'a toujours pas fait. Même si plusieurs projets de loi sur les minorités ont été soumis par les représentants des minorités au Parlement et par le Conseil des minorités nationales, aucun n'a encore reçu l'aval du gouvernement. De plus, la Roumanie n'a toujours pas ratifié la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Examinons maintenant quels sont les droits reconnus aux minorités en Roumanie.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ *Constitution de la Roumanie, supra*, note 196, article 145.

2.1.2.2 Les droits spécifiques reconnus aux minorités en Roumanie

Bien qu'il n'existe pas de loi sur les minorités en Roumanie, nous pouvons retrouver dans la législation certains droits spécifiques aux minorités. Ce sont ces droits que nous étudierons maintenant.

Le droit de représentation

La représentation politique des minorités au Parlement est garantie par l'article 59(2) de la *Constitution* qui prévoit que les organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale, qui n'ont pas obtenu un nombre suffisant de votes pour leur permettre d'être représentées au Parlement, ont droit à un siège pour chacune des minorités conformément à la loi électorale.

La *Loi électorale*²⁰¹ prévoit que, pour pouvoir bénéficier de ce siège *ex officio* au Parlement, les minorités doivent avoir obtenu au moins 5% du nombre total de votes. Les citoyens d'une minorité nationale ne peuvent être représentés que par une seule organisation.

En plus de la *Constitution* et de la *Loi électorale*, diverses autres lois traitent de la question de la représentation politique des minorités nationales dont notamment, la *Loi sur l'administration locale*²⁰², la *Loi sur les élections locales*²⁰³, la *Loi sur les partis politiques*²⁰⁴ et la *Loi sur les associations et les fondations*²⁰⁵.

Le droit à l'éducation

L'article 32 de la *Constitution* prévoit le droit pour les personnes appartenant à une minorité d'apprendre leur langue maternelle et le droit de recevoir une éducation dans cette langue. Les modalités d'application de ce droit doivent faire l'objet d'une législation particulière.

²⁰¹ *Loi relative aux élections à la Chambre des députés et au Sénat*, no. 68/1992, Monitorul Oficial No. 87, 29 avril 1996.

²⁰² *Loi sur l'administration publique locale*, no.69/1991, Monitorul Oficial No238, 28 novembre 1991.

²⁰³ *Loi sur les élections locales*, no. 70/1991, Monitorul Oficial No239, 28 novembre 1991.

²⁰⁴ *Loi sur les partis politiques*, No. 27/96, Monitorul Oficial No 87, 29 avril 1996.

²⁰⁵ *Loi sur les associations et les fondations*, 21/1924.

En 1995, le Parlement roumain a adopté la très controversée *Loi sur l'éducation*²⁰⁶. En effet, cette loi a été jugée largement insuffisante par les minorités nationales. Elle interprète de façon restrictive les droits contenus dans la *Constitution* sur le droit à l'éducation dans sa langue maternelle. De plus, cette loi représenterait un recul important par rapport aux droits dont jouissaient les minorités nationales en Roumanie pendant la période communiste.

En vertu de cette loi, les élèves qui le désirent ont le droit d'étudier leur langue maternelle et de recevoir une instruction dans cette langue. Mais, l'histoire des Roumains (et non l'histoire de la Roumanie, ce qui a été perçu comme une insulte par les minorités et comme une indication de la politique nationaliste menée par le gouvernement) et la géographie de la Roumanie doivent obligatoirement être étudiées en roumain (art.120).

L'instruction dans la langue de la minorité est impossible dans plusieurs domaines de l'éducation que ce soit au niveau du secondaire, des collèges techniques ou des universités (art.122). Les études dans les domaines spécialisés tels que les domaines administratif, technique, agricole ou forestier, économique ou légal ne sont disponibles qu'en roumain.

Enfin, l'article 124 de la loi prévoit que les examens d'admission aux établissements d'enseignement supérieur doivent se faire en roumain. Ce qui a pour effet de désavantager les étudiants qui ont reçu une éducation dans leur langue maternelle. À long terme, afin de s'assurer les mêmes chances d'admission aux études supérieures, les étudiants appartenant à une minorité pourraient préférer recevoir leur instruction en roumain.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE ont manifesté leur désaccord avec cette loi et ont recommandé qu'elle soit amendée²⁰⁷. En 1996, le nouveau gouvernement roumain a annoncé qu'il avait l'intention d'amender la *Loi sur l'éducation nationale*²⁰⁸. D'ailleurs, en juillet 1997, le gouvernement a voté une ordonnance d'urgence²⁰⁹ (*Emergency order*) amendant la *Loi sur l'éducation*. Maintenant, la *Loi sur l'éducation* permet l'emploi

²⁰⁶ *Loi sur l'éducation*, no. 84/1995, Monitorul Oficial No.167, 31 juillet 1995.

²⁰⁷ «La minorité hongroise de Roumanie se mobilise contre la loi sur l'éducation», *Le Monde* (25 août 1995); «Horn to Attempt to Dissuade Romanians from Implementing Education Law», *OMRI Daily Digest* (25 août 1995).

²⁰⁸ J. KALTENBACH, *supra*, note 162.

²⁰⁹ *Emergency Order* no. 39, 14 juillet 1997.

de leur langue maternelle par les minorités à tous les niveaux d'enseignement primaire, secondaire, technique et universitaire. Elle autorise aussi les élèves à passer les examens d'entrée à l'université dans leur langue maternelle.

Mais, pour que ces *Emergency Orders* aient force de loi, ils doivent être entérinés par l'Assemblée, à la rentrée parlementaire. Ceci n'a toujours pas été fait à l'heure actuelle, l'opposition s'opposant fermement à leur acceptation.

Les droits linguistiques

Comme nous l'avons déjà mentionné, seul le roumain peut être utilisé devant les tribunaux, sauf en défense au criminel où un interprète peut être nommé aux frais du gouvernement.

Jusqu'à récemment, la *Loi sur l'administration publique et locale*²¹⁰ prévoyait que l'usage d'une langue minoritaire est interdit dans l'administration publique roumaine. Il en va de même en ce qui concerne les gouvernements locaux où, même si tous les membres du gouvernement local proviennent d'une minorité, seul le roumain peut être utilisé.

En 1996, le nouveau gouvernement s'est engagé à amender cette loi et c'est ce qu'il a fait, par le biais d'un *Emergency Order*²¹¹, en mai 1997²¹². L'on permet maintenant l'emploi d'une langue minoritaire lorsque l'on transige avec l'administration publique. Dans l'éventualité où une administration publique locale ne serait pas en mesure de fournir des services dans la langue de la minorité, un interprète peut être fourni. En ce qui concerne les Conseils locaux, si au moins un tiers des membres appartient à une minorité, les débats peuvent alors se faire dans la langue de la minorité, si tel est leur souhait. Les documents officiels du Conseil doivent alors être traduits en roumain par un interprète accrédité fourni par la Mairie.

Les mêmes commentaires que précédemment s'appliquent ici aussi. Pour avoir force de loi, le *Emergency Order* doit être entériné par l'Assemblée, ce qui n'a toujours pas été fait. De plus, les amendements législatifs apportés à la *Loi sur l'administration publique* ne changent rien au fait que, devant les

²¹⁰ *Loi sur l'administration publique et locale*, *supra*, note 202.

²¹¹ *Emergency Order*, no.22, 29 mai 1997.

²¹² J. KALTENBACH, *supra*, note 162.

tribunaux, seul le roumain peut être utilisé ce qui, à notre avis, constitue une violation des engagements contractés par la Roumanie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Espérons que l'engagement de la Roumanie à ratifier la *Charte des langues régionales et minoritaires* soit suivi des amendements constitutionnels et législatifs appropriés. Les droits linguistiques sont d'une importance fondamentale pour la préservation et le développement d'une minorité. Il est dès lors tout aussi important de les protéger que de les mettre en œuvre. Que la Roumanie ne l'ait pas encore fait, nous permet de mettre sérieusement en doute sa volonté réelle de protéger ses minorités.

Les médias et la liberté d'expression

Depuis 1989, plusieurs centaines de nouvelles publications indépendantes ont vu le jour. Un nombre important de publications ont reçu un financement public. Mais, en même temps, on assiste à une prise de contrôle des médias de masse par la droite nationaliste²¹³. Ces groupes monopolisent une large portion de la presse. Ainsi, on retrouve un grand nombre de publications qui sont clairement contre les minorités. À titre d'exemple, *Romania Mare* est l'un des journaux avec le plus grand tirage en Roumanie et il est ouvertement antisémite et anti-hongrois²¹⁴.

L'accès des minorités aux médias est réglementé par la *Loi sur l'audiovisuel*²¹⁵. Elle prévoit la création d'un Conseil national de régulation composé de 11 membres dont aucun n'appartient à une minorité. Toutes les demandes visant à obtenir la nomination d'un représentant des minorités ont été rejetées. Les minorités n'ont donc aucun contrôle sur l'information diffusée par la télévision ou la radio, surtout quand il s'agit de la radio ou de la télévision nationale. Le temps d'antenne qui leur est alloué pour diffuser dans leur langue dépend de la proportion de personnes appartenant à une minorité dans une région. Depuis 1996, des efforts ont été entrepris pour établir des radios et des télévisions locales diffusant des programmes sur les minorités et dans leur langue²¹⁶ ainsi que des programmes développés par des minorités.

²¹³ M. SHAFIR, «Growing Political Extremism in Romania» dans *RFE/RL Research report*, vol.2, no. 14, 2 avril 1993.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Loi sur l'audiovisuel*, No. 48/1992, Monitorul Oficial No. 104, 25 mai 1992.

²¹⁶ M., OPALSKI, «National Minorities in Post-Ceausescu Romania», dans M. Opalski et P. Dutkiewicz, dir., *Ethnic Minority Rights in Central Europe*, Ottawa, Canadian Human Rights Foundation, Forum Eastern Europe, 1996, pp.83-97.

La *Loi sur l'audiovisuel* interdit toute propagande séparatiste et propos haineux. La minorité hongroise a critiqué cette disposition parce qu'elle craint qu'on ne l'utilise pour empêcher la diffusion de programmes promouvant l'autonomie culturelle ou politique.

La *Constitution* roumaine garantit la liberté de presse, mais prévoit que la diffamation contre le pays ou la nation doit être interdite par la loi (art.30(7)). Le *Code pénal*²¹⁷, amendé en 1996, fait de l'insulte ou de la diffamation contre la nation ou l'État une infraction criminelle. Ainsi l'article 205 du *Code pénal* rend l'insulte passible d'une peine de prison comprise entre trois mois et deux ans ou d'une amende. L'article 206 relatif à la diffamation c'est-à-dire la mise en cause publique des actes d'une personne qui risquent de l'exposer à des sanctions pénales, administratives ou disciplinaires ou au mépris du public, est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et trois ans ou d'une amende. L'article 238 prévoit que la diffamation contre une haute autorité de l'État est passible d'une peine de prison de six mois à cinq ans. Enfin, l'article 239 prévoit que si l'insulte ou la diffamation est dirigée contre un fonctionnaire représentant l'autorité de l'État dans l'exercice de ses fonctions et qu'elle est commise par voie de la presse, la peine est de six mois à quatre ans de prison.

Ces articles mettent clairement en cause la liberté de presse et devraient être abrogés ou à tout le moins modifiés. D'ailleurs, en 1997, plusieurs journalistes ont été jugés en vertu de ces dispositions²¹⁸. Aussi, le Conseil de l'Europe, dans sa procédure de suivi relative au respect des engagements contractés par la Roumanie²¹⁹, recommande l'abrogation de ces dispositions du *Code pénal* parce qu'elles enfreignent la liberté de presse.

Les droits religieux

La *Constitution* roumaine garantit la liberté religieuse (art.29) conformément à la *Convention européenne des droits de l'homme*. Il existe en Roumanie 15 confessions reconnues et quelque 385 associations religieuses qui ont reçu l'agrément du Secrétariat d'État aux Affaires religieuses. Les minorités nationales qui vivent en Roumanie appartiennent à diverses dénominations religieuses et il semble, qu'en pratique, elles n'aient aucune difficulté à exercer pleinement cette liberté.

²¹⁷ *Code pénal*, tel qu'amendé en 1996, loi No. 140/96, Monitorul Official No. 289, 14 novembre 1996.

²¹⁸ *Country Report on Human Rights Practices for 1997*, Hungary, U.S. Department of State, Washington, 1998.

²¹⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, Recommandation 1326(1997) paragraphe 9.

Le problème qui demeure toutefois est celui de la restitution des biens ecclésiastiques confisqués par le régime communiste. Plusieurs communautés sont toujours privées de leur lieu de culte et des autres éléments de leur patrimoine. La situation est complexe et un arrangement semble difficile, compte tenu de la ferme opposition de l'Église roumaine orthodoxe, qui est bénéficiaire de plusieurs des lieux de culte confisqués pendant le régime communiste, et du gouvernement roumain qui est toujours propriétaire des biens immobiliers. Par contre, il semble que le gouvernement soit aujourd'hui disposé à modifier la *Loi sur la restitution des lieux de culte* pour permettre la restitution ou l'indemnisation²²⁰.

Enfin, les Églises hongroises ont demandé la reconnaissance d'un enseignement confessionnel autonome, mais la *Loi sur l'éducation* de 1995 ne reconnaît que l'existence de deux secteurs d'enseignement, privé et public, et rend impossible la constitution d'un troisième secteur d'enseignement confessionnel²²¹.

Les droits culturels

Les minorités ont le droit d'avoir leurs journaux et leurs publications ; elles peuvent organiser des expositions ou des manifestations folkloriques ou d'autres événements culturels. Il est de pratique courante de respecter l'orthographe des noms et prénoms autres que roumains même s'il n'existe aucune loi à cet effet. Depuis les amendements législatifs apportés à la *Loi sur l'administration publique*, les noms des villes et des villages ainsi que les autres inscriptions de cette nature peuvent être bilingues voire trilingues²²².

Les institutions chargées de la protection des minorités

En 1993, le gouvernement roumain a mis sur pied un Conseil pour les minorités nationales qui relève du Secrétaire général du gouvernement. Il s'agissait alors d'une agence gouvernementale chargée de mettre en œuvre les engagements contractés par la Roumanie au niveau européen. Cette agence a surtout été créée pour faciliter l'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe. Le Conseil s'est avéré tellement inefficace que l'Alliance démocratique des hongrois en Roumanie(DAHR) s'en est retirée²²³.

²²⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Rapport sur le respect des obligations et engagements par la Roumanie*, DOC7795 (1997), 11 avril 1997, p.25.

²²¹ *Country Report on Human Rights Practices for 1997*, supra, note 179.

²²² *Ibid.*

²²³ R., WEBER, supra, note 198, aux p.245-247.

Après les élections de novembre 1996, le gouvernement roumain a modifié sa structure et le Département pour les minorités nationales a été créé²²⁴. Ce Département relève directement du ministre pour les minorités. Il peut présenter des projets de loi qui touchent à son secteur d'activités. Il peut prendre connaissance de projets de loi qui peuvent influencer la protection des minorités. Il peut veiller à la mise en œuvre des instruments internationaux ou nationaux concernant la protection des minorités. Il peut demander et recevoir de l'information pertinente à ses activités de la part de l'administration publique. Il peut recevoir et examiner des plaintes provenant d'individus, d'institutions de l'État ou d'organisations non gouvernementales quant à la violation des droits des minorités. Il peut aussi maintenir un contact permanent avec des agences ou des organisations internationales ou nationales. Également, il peut maintenir un contact permanent avec le Conseil des minorités nationales, fournir une assistance financière aux organisations de minorités nationales, promouvoir des programmes de développement et de préservation de l'identité nationale et supporter la recherche en matière de relations interculturelles²²⁵.

La création de ce nouveau Département a donné une nouvelle vigueur au Conseil pour les minorités nationales qui a été renommé le Conseil des minorités nationales. Il sert maintenant d'organe consultatif pour le Département des minorités nationales. Il est autorisé à maintenir des liens étroits avec les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales et à coordonner les activités de ces organisations ; il peut soumettre au Département des minorités nationales des demandes de financement de la part des organisations des minorités nationales ; il peut aussi proposer des amendements législatifs ou des projets de loi concernant les minorités nationales et il peut prendre connaissance de tout projet de loi concernant les minorités nationales²²⁶. Plusieurs ministères, dont le ministère de l'Éducation, le ministère de la Culture et le ministère de la Protection sociale et du Travail ont également des départements chargés d'étudier les questions pertinentes aux minorités nationales²²⁷.

La Chambre des députés a aussi une Commission parlementaire chargée d'étudier les questions des droits de l'homme et des minorités qui est présidée par un représentant des minorités. Mais cette Commission n'a jamais rien fait de significatif en matière de protection des minorités nationales²²⁸.

²²⁴ *Décision sur l'établissement du Département des minorités nationales*, No.17/1997.

²²⁵ R., WEBER, *supra*, note 198.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

Enfin, la *Constitution* prévoit l'instauration d'un Ombudsman chargé de garantir les droits et libertés fondamentales des administrés contre l'administration. Il doit veiller au respect des droits et libertés des citoyens et soutenir le processus de démocratisation. Il peut agir *ex officio* ou suite à une plainte individuelle. Il est élu par le Sénat pour un mandat de quatre ans. Bien que la *Constitution* ait été adoptée en décembre 1991, ce n'est qu'au printemps de 1997 que la *Loi sur l'Ombudsman* a été adoptée. Les activités de l'Ombudsman n'ont commencé qu'à la fin de 1997. De plus, ses compétences et les moyens de les exercer ne sont pas définis précisément²²⁹.

L'absence de loi sur les minorités nationales, l'ambiguïté des dispositions de la *Constitution* relatives aux minorités et les amendements à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration publique* qui ne sont toujours pas entérinés par le gouvernement, nous permettent douter de la volonté réelle des autorités roumaines de protéger et promouvoir les droits des minorités.

²²⁹ *Ibid.*

2.2 Le respect des engagements contractés au Conseil de l'Europe et l'adhésion à l'Union européenne

Nous examinerons maintenant l'impact du respect ou du non-respect, des obligations et des engagements contractés par la Hongrie et la Roumanie relativement à leurs demandes d'adhésion à l'Union européenne.

La Hongrie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 31 mars 1994. Le Conseil des ministres a décidé, le 18 avril 1995, d'appliquer la procédure visée à l'article O du *Traité d'Amsterdam* qui prévoit la consultation de la Commission européenne²³⁰.

La Roumanie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 juin 1995. Le 17 juillet 1995, le Conseil des ministres a demandé la même procédure qui prévoit la consultation de la Commission européenne²³¹.

En juillet 1997, la Commission européenne a soumis ses avis sur les demandes d'adhésion de la Hongrie et de la Roumanie. L'information que nous utiliserons dans ce chapitre est tirée principalement de ces avis. Ils décrivent, en tenant compte des conclusions du Conseil européen de Copenhague, les relations qui existent entre la Roumanie et l'Union européenne et entre la Hongrie et l'Union européenne. Ils analysent la situation en ce qui concerne les conditions politiques et économiques et examinent la capacité de ces pays candidats à assumer les obligations résultant de l'adhésion.

Les demandes d'adhésion de ces États doivent être considérées comme faisant partie d'un processus historique, par lequel les États d'Europe centrale et orientale mettent fin à la division du continent européen qui a duré pendant plus de quarante ans. Il s'agit en fait du plus grand élargissement jamais demandé à l'Union européenne.

Le Conseil européen, réuni à Copenhague en 1993²³², a invité les pays d'Europe centrale et orientale qui le désirent à devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent c'est-à-dire en se conformant aux conditions

²³⁰ Voir UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, Agenda 2000, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne*, DOC/97/13, Bruxelles, 15 juillet 1997, p.1.

²³¹ Voir UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, Agenda 2000, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, DOC/97/18, Bruxelles, 15 juillet 1997, p.1.

²³² UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Presidency conclusions*, Copenhague, 21-23 juin 1993.

politiques et économiques requises. L'adhésion requiert des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (conditions politiques) ; l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union (conditions économiques); la capacité d'assumer les obligations résultant de l'adhésion et de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire (respect de l'acquis de l'Union). Le défaut de satisfaire à l'une de ces conditions suffit à se voir refuser l'adhésion. Nous concentrerons notre étude sur le respect des conditions politiques.

La Hongrie

Depuis 1989, il existe, en Hongrie, un large consensus parmi les forces politiques hongroises en faveur de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne. Les gouvernements qui se sont succédés depuis 1990 ont maintenu cette position comme étant l'objectif essentiel de leur politique étrangère et intérieure²³³.

Un accord d'association, l'Accord européen, a été signé entre la Hongrie et la Communauté européenne le 16 décembre 1991. Il est entré en vigueur le 1^{er} février 1994. Cet Accord constitue le fondement juridique des relations bilatérales entre la Hongrie et l'Union. Il fournit un cadre au dialogue politique et encourage le développement des relations commerciales et économiques entre les parties. Le conseil d'association examine l'état général des relations et permet d'évaluer les progrès accomplis par la Hongrie sur la voie de l'accession.

En outre, le gouvernement hongrois a mis en place un cadre institutionnel coordonné pour traiter des questions concernant l'intégration européenne. Un cabinet pour l'intégration européenne, présidé par le Premier ministre, définit les orientations politiques. Il existe aussi un Comité interministériel pour l'intégration européenne présidé par le ministre des affaires étrangères. On retrouve également un Secrétariat d'État à l'intégration européenne qui coordonne la mise en œuvre de la politique d'intégration. Chaque ministère possède aussi un département chargé des questions européennes. Enfin, une Commission parlementaire sur l'intégration européenne élabore et contrôle la politique d'intégration de la Hongrie dans l'Union européenne²³⁴.

²³³ *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie, supra*, note 228, p.4.

²³⁴ *Ibid.*, p.6.

En juillet 1997, la Commission européenne a conclu que la Hongrie «*présente les caractéristiques d'une démocratie disposant d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection.*»²³⁵ Pour en arriver à cette conclusion, la Commission a tenu compte non seulement de la législation interne de la Hongrie, mais aussi des engagements qu'elle a contractés avec le Conseil de l'Europe²³⁶. D'ailleurs en vertu de l'article F du *Traité d'Amsterdam*, la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles constituent un élément de l'acquis de l'Union. Tout État qui désire adhérer à l'Union doit avoir au préalable ratifié ces textes.

En réponse à ce rapport, la Commission européenne recommande que les négociations d'adhésion soient ouvertes avec la Hongrie. La Commission a présenté un nouveau rapport, à la fin de 1998, sur les progrès accomplis par la Hongrie sur la voie de l'adhésion²³⁷. Selon ce rapport, les récents développements en Hongrie confirment la conclusion de l'avis selon laquelle la Hongrie remplit les critères politiques de Copenhague²³⁸.

La Roumanie

En Roumanie, l'intégration européenne constitue aussi un enjeu majeur de politique extérieure et intérieure. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé son Président : «*Pour la Roumanie, l'intégration européenne représente une priorité politique majeure, la seule voie de développement qui correspond à l'intérêt national, à la tradition et aux aspirations du pays.*»²³⁹

Dès 1990, la Roumanie a établi des relations diplomatiques avec l'Union européenne. En 1991, un accord de commerce et de coopération a été signé. Il a été remplacé par l'Accord européen, un accord bilatéral, entré en vigueur en février 1995. Cet Accord européen est le fondement juridique des relations juridiques

²³⁵ *Ibid.*, p. 19.

²³⁶ *Ibid.*, p. 9.

²³⁷ UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, *Rapport régulier de la commission sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 4 novembre 1998.

www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/hungary/index.htm (date d'accès : 10 avril 1999).

²³⁸ *Ibid.*, p. 11.

²³⁹ «Emil Constantinescu : L'intégration dans une Europe unie n'admet pas d'alternative», *Les Européens*, mai 1997 (tribune).

entre la Roumanie et l'Union européenne. Il crée un cadre approprié pour l'intégration progressive de la Roumanie dans l'Union²⁴⁰.

Le gouvernement roumain a créé un Département pour l'intégration européenne qui, depuis janvier 1997, a été transformé en un ministère rattaché au Premier ministre. Un comité interministériel, présidé par le Premier ministre, émet son avis sur les questions relatives à l'intégration européenne et est aidé, dans ses activités, par le Département de l'intégration européenne²⁴¹.

En juillet 1997, la Commission a donné son avis sur l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne²⁴². Malgré les efforts de la Roumanie pour se conformer aux conditions de Copenhague, la Commission européenne a conclu qu'elle n'a pas réussi à satisfaire ni aux critères politiques ni aux critères économiques. Les négociations d'adhésion ne pourront dès lors être entamées avant que la Roumanie ne satisfasse aux conditions d'adhésion définies par le Conseil européen de Copenhague.

La Commission européenne a produit un nouveau rapport à la fin de 1998 sur le progrès accompli par la Roumanie sur la voie de l'adhésion²⁴³. Cette fois-ci, la Commission a conclu que la Roumanie remplit maintenant les conditions politiques de son adhésion à l'Union, même si plusieurs lacunes subsistent toujours, surtout en ce qui concerne la protection individuelle des droits de l'homme. Toutefois, elle est d'avis que la Roumanie n'a pas entrepris les efforts nécessaires d'harmonisation, de mise en œuvre et d'application effective de sa législation. Elle n'est donc toujours pas en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion²⁴⁴.

Dans l'évaluation qu'a faite la Commission des progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, tant en juillet 1997 qu'en décembre 1998, la Commission européenne a tenu compte notamment des opinions et des évaluations du Conseil de l'Europe²⁴⁵. D'ailleurs, à cet égard, l'Assemblée parlementaire du Conseil

²⁴⁰ Voir *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, *supra*, note 229, à la p.4.

²⁴¹ *Ibid.*, p.5.

²⁴² *Ibid.*, p.17.

²⁴³ UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, *Rapport régulier de la commission sur le progrès accompli par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, décembre 1998, en ligne : www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/romania/index.htm (date d'accès : 10 avril 1999).

²⁴⁴ *Ibid.*, p.50.

²⁴⁵ *Ibid.*, p.7.

de l'Europe a recommandé de clore la procédure de suivi relativement au respect des obligations et des engagements contractés par la Roumanie²⁴⁶.

Comme nous avons pu le constater, l'Union européenne, dans son évaluation des critères politiques pour l'adhésion à l'Union, a tenu compte de l'opinion et des avis du Conseil de l'Europe. Cette démarche est d'ailleurs préconisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui considère que, dans l'évaluation des critères politiques d'adhésion, l'Union européenne devrait tenir compte des procédures de suivi du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; du dialogue politique au sein du Comité des Ministres ; et des programmes et activités du Conseil de l'Europe visant à renforcer les institutions démocratiques, la primauté du droit et la protection des droits de l'homme et des minorités²⁴⁷. Aussi, dans une Résolution sur la préparation à l'adhésion des pays d'Europe orientale et centrale, le Parlement européen a demandé instamment à la Commission et au Conseil «*de tenir dûment compte dans leur politique à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale des activités politiques d'autres institutions internationales en la matière...*»²⁴⁸.

Nous voyons donc l'importance pour les États de se conformer aux engagements et aux obligations qu'ils ont contractés, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, s'ils veulent être en mesure de satisfaire aux critères politiques de Copenhague en vue de leur adhésion à l'Union européenne.

3. La crise d'identité en Europe orientale et centrale «un frein à la reconnaissance du droit à l'autonomie ?»

Nous sommes d'avis que l'autonomie ou l'autodétermination interne, qu'elle soit fonctionnelle, territoriale, individuelle ou culturelle constitue le moyen le plus efficace de mettre en œuvre les droits des minorités.

Par *autonomie fonctionnelle*, nous entendons généralement un modèle de répartition des pouvoirs qui permet aux minorités de participer dans une certaine mesure au gouvernement ou à la gestion des affaires

²⁴⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Rapport sur le respect des obligations et engagements contractés par la Roumanie*, supra, note 218 ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, supra, note 217.

²⁴⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative à l'élargissement de l'Union européenne*, Résolution 1347(1997) ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Document relatif à l'élargissement de l'Union européenne : Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1347*, DOC8081 (1998)., 21 avril 1998.

²⁴⁸ UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, *Résolution sur la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale*, Résolution A4-0101/96.

économiques. Ainsi, les minorités peuvent bénéficier, par exemple, du droit d'élire un pourcentage donné de députés à l'Assemblée nationale ou du droit de mettre un veto à des mesures susceptibles de nuire à leurs droits en tant que minorités. Plusieurs portefeuilles ministériels ou certains postes dans l'administration ou dans l'appareil judiciaire peuvent leur être réservés. Elles peuvent aussi recevoir l'assurance d'être officiellement consultées en ce qui concerne les projets du gouvernement²⁴⁹.

L'autonomie territoriale s'applique à une portion déterminée du territoire d'un État et concerne tous les habitants qui s'y trouvent²⁵⁰. Elle peut revêtir des formes variées qui vont du fédéralisme au régionalisme, en passant par des statuts spéciaux. Des compétences particulières seront ainsi conférées aux habitants d'une portion du territoire d'un État donné. La subdivision du territoire étatique en régions autonomes permet aux minorités d'exercer une plus grande influence sur les décisions politiques, économiques et sociales susceptibles d'affecter ses habitants. Elle sert à rapprocher le pouvoir étatique des citoyens et leur permet de prendre en main, jusqu'à un certain point, leur destin. Enfin, les régions autonomes peuvent bénéficier d'une compétence strictement limitée au domaine interne ou avoir une certaine capacité internationale²⁵¹.

L'autonomie territoriale peut s'exprimer soit au niveau local²⁵² ou au niveau régional²⁵³. Elle constitue sûrement un moyen efficace pour assurer une participation effective des minorités à la vie politique. D'ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 1201 l'a reconnu²⁵⁴. Aussi, dès 1992, la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe²⁵⁵

²⁴⁹ H. J., STEINER, «Ideals and Counter-ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities», *Notre-Dame Law Review*, 1991, p.1539.

²⁵⁰ R., BERNHARDT «Federalism and Autonomy» dans, Y. DINSTEIN (dir.), *Models of Autonomy*, New Brunswick, Londres, 1981, p.27.

²⁵¹ C'est le cas des cantons suisses et, aux termes des accords de Dayton, des entités qui forment la Bosnie et Herzégovine.

²⁵² *Charte européenne de l'autonomie locale*, supra, note 108, art.3 : «le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.»

²⁵³ CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Projet de Charte de l'autonomie régionale*, supra, note 112. L'autonomie régionale y est définie à l'article 3 : «le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque État membre, dotées d'organes élus, situées entre l'État et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto-administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public conformément au principe de subsidiarité.»

²⁵⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme visant à garantir les droits culturels notamment ceux des membres des minorités nationales*, Recommandation 1201, supra, note 69, dont l'article 11 se lit comme suit : «Dans les régions où elles constituent une majorité, les personnes appartenant à des minorités nationales auront le droit de disposer d'autorités locales ou autonomes appropriées ou de jouir d'un statut spécial, correspondant à leur situation historique et (à suivre)

s'est aperçue de l'importance de l'autonomie locale pour régler les problèmes des minorités nationales²⁵⁶. En juin 1997, le CPLRE a adopté un projet de Charte de l'autonomie régionale²⁵⁷ pour faire pendant à la *Charte européenne de l'autonomie locale*. Ce projet a reçu l'aval de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁵⁸. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, de son côté, donné mandat au Comité directeur pour la démocratie locale et régionale d'identifier les éléments d'un éventuel instrument juridique relatif à l'autonomie régionale²⁵⁹.

Dans certains États où les minorités sont dispersées sur l'ensemble ou sur la majeure partie du territoire, on peut concevoir l'autonomie sous une forme individuelle et non plus territoriale²⁶⁰. *L'autonomie individuelle* sera accordée aux membres de tel ou tel groupe minoritaire sans considération de leur lieu de résidence. Les membres des groupes minoritaires seront gouvernés en vertu d'une législation individuelle qui sera propre à leur communauté. Une législation de ce type peut reconnaître un important degré d'autonomie. L'article 15 de la *Convention-cadre pour la protection des minorités* est un exemple d'une disposition introduisant une certaine autonomie individuelle en garantissant le droit à une participation effective des minorités aux affaires publiques les concernant²⁶¹.

Enfin, *l'autonomie culturelle* est plutôt un moyen visant à garantir à une minorité un certain degré d'indépendance dans le domaine culturel. Ce genre d'autonomie vise à protéger les traditions, les coutumes, les façons de vivre, la langue des minorités contre une éventuelle ingérence du gouvernement. L'autonomie culturelle généralement n'implique pas un contrôle politique ou légal sur les affaires intérieures de l'État²⁶².

territoriale particulière et conforme à la législation en vigueur dans l'État concerné.»

²⁵⁵ Maintenant le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux.

²⁵⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Résolution sur autonomies, minorités, nationalismes et union européenne*, Résolution 232(1992).

²⁵⁷ *Projet de Charte de l'autonomie régionale*, *supra*, note 112.

²⁵⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Avant projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, Résolution 1118 (1997) ; CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Avant projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, Recommandation 1349 (1997).

²⁵⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Décision relative à l'avant projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, 631^e réunion, CM/DÉL/DÉC (98)631/9.7, 12 mai 1998.

²⁶⁰ H. J., STEINER, *supra*, note 247.

²⁶¹ *Ibid.*, p.1542.

²⁶² H. HANNUM et R. B. LILLICH, «The concept of Autonomie in International Law» dans Y. DINSTEIN (dir), *Models of Autonomy*, *supra*, note 117, p.246.

Ainsi, en octroyant une certaine dévolution du pouvoir aux minorités, on augmente sensiblement leur influence dans certains domaines de l'appareil étatique. On permet alors aux minorités d'exercer un contrôle direct sur les affaires importantes qui les concernent, tout en laissant à la majorité le soin d'exercer celles touchant aux intérêts communs à la majorité et aux minorités. Les dispositifs relatifs à l'autonomie sont habituellement intégrés au système de gouvernement.

Le principe de subsidiarité²⁶³ qui favorise la décentralisation du pouvoir vers les collectivités ou les régions pourrait donc servir à favoriser l'intégration des minorités en Europe centrale et orientale, protéger leurs droits et éviter les conflits ethniques. La reconnaissance de l'autonomie, la décentralisation du pouvoir et la dévolution d'une partie de celui-ci aux minorités sont, à notre avis, la meilleure façon d'établir une démocratie pluraliste et de protéger véritablement les droits des minorités. L'existence de collectivités locales ou régionales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie, quant aux compétences et aux modalités d'exercice de ces dernières, peut s'avérer efficace pour permettre le développement d'une certaine autonomie pour les minorités. Les administrations municipales ou régionales étant plus proches des citoyens, les minorités peuvent ainsi y être mieux représentées et participer à la gestion des affaires publiques.

Nous sommes d'avis que pour réaliser une protection plus efficace des droits des minorités, il convient d'instaurer un système d'autonomie territoriale. Plus que la simple reconnaissance d'une autonomie culturelle, l'autonomie territoriale permet aux minorités d'exercer un contrôle direct sur les affaires qui les intéressent et ainsi parvenir à établir une véritable démocratie pluraliste.

Une telle démarche demande une certaine maturation de l'État et le développement d'une culture démocratique. Les États d'Europe centrale ou orientale, plus particulièrement la Hongrie et la Roumanie, ont-ils atteint ce degré d'ouverture et de maturité qui leur permettrait de reconnaître un certain droit à l'autonomie aux minorités sans toutefois se sentir menacées ?

Nous étudierons d'abord la structure politico-juridique mise en place par la Hongrie et la Roumanie, pour ensuite voir dans quelle mesure cette structure fait place ou reconnaît une certaine autonomie aux

²⁶³ Nous retrouvons pour la première fois dans un texte international une définition du principe de subsidiarité à l'article 4 paragraphe 3 du *projet de charte d'autonomie régionale*, *supra*, note 112 : «*les régions ont un pouvoir de décision et de gestion dans les domaines qui relèvent de leurs compétences propres. Ces pouvoirs doivent permettre l'adoption et l'exercice d'une politique propre à chaque région.*»

minorités. En dernier lieu, nous tenterons d'identifier les raisons qui sont à l'origine d'un éventuel refus de la reconnaître.

3.1 Centralisation versus décentralisation

Autant la Hongrie que la Roumanie ont signé puis ratifié la *Charte de l'autonomie locale*²⁶⁴, élaborée par le Conseil de l'Europe en 1985. En vertu de cet instrument, ces États se sont engagés à instituer des formes de décentralisation politique ou administrative. Notons que cette Charte ne fait aucunement mention d'une quelconque décentralisation en faveur des minorités.

De même, en se joignant à l'OSCE, la Hongrie et la Roumanie se sont engagées notamment à renforcer la décentralisation politique ou administrative et les pouvoirs locaux pour répondre aux besoins des groupes, y compris des minorités nationales²⁶⁵. Voyons maintenant comment ces engagements se traduisent dans l'organisation politique en Hongrie et en Roumanie.

En Hongrie

En Hongrie²⁶⁶, l'administration gouvernementale comporte trois échelons : central, de comté et local. Des organismes publics régionaux n'existent que dans certaines zones. Une des caractéristiques particulières de l'administration centrale hongroise est l'existence «d'offices centraux» qui exercent une autorité indépendante, mais qui rendent compte au gouvernement ou à un ministre. L'Office des minorités nationales constitue l'un de ces offices centraux.

Le Premier ministre est le chef du gouvernement hongrois. Constitutionnellement, le Premier ministre représente l'autorité suprême chargée de diriger les activités gouvernementales et, à ce titre, en assume la responsabilité. C'est là un trait caractéristique du parlementarisme hongrois. Le Président de la République nomme et révoque les ministres et les secrétaires d'État, sur recommandation du Premier ministre. Une fois les ministres nommés, le gouvernement est formé. Le système gouvernemental prévu par la Constitution actuelle exige que les ministres fassent preuve d'une solidarité politique presque totale

²⁶⁴ *Charte de l'autonomie locale*, *supra*, note 108.

²⁶⁵ Voir notamment : «Document sur la réunion de Oslo de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *supra*, note 87.

²⁶⁶ Voir «Hungary : Public Management Profiles», *supra*, note 166.

envers le Premier ministre. Alors que le Parlement est habilité à modifier la Constitution ou d'autres dispositions juridiques, le Premier ministre est libre d'établir les limites pratiques de ce pouvoir. Le déplacement de l'équilibre des pouvoirs au sein du Parlement modifie toutefois les relations entre le Premier ministre et les ministres. Le Premier ministre doit tenir compte des opinions politiques des ministres désignés par l'autre parti de la coalition s'il veut pouvoir compter sur une majorité parlementaire. La composition du gouvernement (y compris le ministre sans portefeuille et les secrétaires d'État politiques) reflète théoriquement la représentation parlementaire des partis de la coalition²⁶⁷.

Avant 1990, la structure de la gestion publique locale et régionale reposait sur le système de Conseil existant au niveau des communes et des comtés. Le système reposait essentiellement sur le fait que les Conseils, en tant qu'autorités publiques, étaient liés à l'administration par le biais de leurs Comités exécutifs. Même si les Comités exécutifs locaux possédaient des pouvoirs administratifs importants, ils étaient directement responsables envers les Comités exécutifs du comté. Ce réseau hiérarchique assumait l'essentiel de la gestion publique. À son tour, cette dernière devait rendre compte au gouvernement. Dans ce contexte, les Conseils locaux et de comté ne disposaient pas d'une réelle autonomie. Dans la pratique, il n'existait pas vraiment de différence entre les intérêts du gouvernement central et les intérêts locaux et territoriaux²⁶⁸.

La nouvelle *Constitution* prévoit que tout citoyen ayant droit de vote dans un village, une ville, la capitale et ses districts ou un comté a le droit de bénéficier d'une collectivité locale. Ce terme recouvre la gestion autonome et démocratique des affaires publiques locales par les communautés concernées et l'exercice de l'autorité publique locale dans les intérêts de la population locale. L'application de cette disposition constitutionnelle a modifié considérablement l'ancien système des communes et des comtés inspiré du modèle soviétique. Cette évolution se caractérise principalement par les éléments suivants : définition et séparation des questions intéressant le centre, le comté ou la localité ; décentralisation substantielle des pouvoirs ; subsidiarité ; et autonomie financière.

En septembre 1994, une nouvelle *Loi sur les collectivités locales*²⁶⁹ est promulguée et établit les dispositions relatives à l'administration du comté et de la commune. Elle définit également les principes de base de séparation des affaires centrales et locales.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Loi sur les Collectivités locales*, loi LXV/1990.

Les autorités locales fonctionnent sur un mode non hiérarchique. Leurs décisions ne peuvent être révisées que par la Cour constitutionnelle et, dans le cas où elles violeraient la loi, par les cours locales. Le contrôle de leurs activités par les organismes publics est uniquement normatif.

Les collectivités locales possèdent une personnalité juridique et peuvent adopter des règlements. Un corps représentatif (représenté par le maire) assume la responsabilité de leurs tâches et fonctions. Jouant un rôle décisionnel important, cet organisme dispose également du droit fondamental reconnu aux collectivités locales d'adopter des règlements. Il leur incombe de régler toutes les affaires publiques d'intérêt local (questions sociales locales non régies par une loi telles que, par exemple, les services locaux). Les collectivités locales peuvent aussi s'associer librement et peuvent créer leurs propres organisations destinées à promouvoir des intérêts particuliers.

Conformément à la législation, les tâches des collectivités locales doivent concerner : le développement local ; la réinstallation de population ; la protection de l'environnement construit et de l'environnement naturel ; la gestion du logement ; l'entretien des égouts ; celui des cimetières publics ; l'entretien des routes locales et des lieux publics ; le transport public local ; la collecte des ordures et le déblaiement ; la lutte contre l'incendie et la sécurité publique locale ; l'approvisionnement en énergie locale ; la promotion de l'emploi ; l'éducation primaire ; les soins de santé et les services sociaux ; et la protection des droits des minorités nationales et ethniques. Les collectivités locales peuvent volontairement s'occuper de toute affaire locale qui n'est régie par aucune disposition légale et qui ne relève de la juridiction expresse d'aucune autorité.

Les autorités de comté sont une entité juridique. Leurs tâches et fonctions sont assurées par un corps représentatif élu directement par les citoyens. Les autorités de comté, représentées par le président de l'assemblée de comté, exécutent les tâches définies par la législation et qui ne sont pas du ressort obligatoire des collectivités locales. A la suite de la promulgation d'un acte, elles peuvent être tenues d'assurer des services publics d'intérêt régional couvrant une grande partie du comté. Les autorités de comté peuvent promulguer des décrets dans le cadre de leurs activités et peuvent décider de tenir des référendums au niveau du comté. Les autorités de comté doivent assurer certains services tels : l'enseignement secondaire, la formation professionnelle et les services de logement pour étudiants. Elles doivent aussi assurer des soins de santé spéciaux allant au-delà des soins de base, si jamais les collectivités locales ne les dispensaient pas.

La Hongrie possède 3 200 collectivités locales ; sur ce nombre, 2 844 ont une population inférieure à 5 000 habitants. Il existe 19 comtés et quatre types de «communautés»²⁷⁰.

En Roumanie

La Roumanie²⁷¹, quant à elle, possède trois niveaux administratifs : le gouvernement et la structure gouvernementale centrale ; les ministères et les autres agences gouvernementales centrales ; et les «départements ministériels décentralisés» i.e. les unités territoriales subordonnées aux ministères et travaillant sous leur administration directe.

Le gouvernement représente l'organe central du pouvoir exécutif. Il contrôle l'administration publique et conduit la politique intérieure et étrangère du pays. Il dirige et supervise l'action des ministères et des autres organes de l'administration centrale et locale tout en veillant au respect de la législation par l'administration²⁷².

Le Premier ministre est le chef du gouvernement. À ce titre, il dirige l'action du gouvernement et coordonne l'activité des membres de l'équipe gouvernementale. Il représente le gouvernement auprès du Parlement, du Président, de la Cour Suprême de justice, des partis politiques et des autres organismes d'importance nationale ; il assume le même rôle dans les relations internationales.

Le gouvernement peut présenter des projets de loi ou adopter des ordonnances, des décrets et des règlements en se conformant à la législation. Chaque ministre peut prendre l'initiative de présenter une loi ou un décret dans son propre champ de juridiction. Dans tous les cas, l'accord du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances est requis. Le gouvernement peut demander l'application de la «procédure d'urgence» pour débattre de projets de loi considérés comme urgents et extrêmement importants²⁷³.

Dans certains domaines, les décisions du gouvernement interviennent après consultation d'organismes non gouvernementaux représentant les intérêts de groupes spécifiques de citoyens. Il existe entre autres

²⁷⁰ «Hungary : Public Management Profiles», *supra*, note 166.

²⁷¹ Voir : «Romania : Public Management Profiles», *supra*, note 197.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

une Commission consultative sur les minorités composée de représentants des minorités nationales et de divers organismes ministériels.

L'administration publique centrale comprend les ministères et autres organismes spécialisés placés sous la responsabilité du gouvernement, des ministres ou des autorités administratives autonomes. Tous les ministres doivent rendre compte au gouvernement.

Un des autres organismes qui relève du gouvernement est le Département de l'administration publique locale. Chargé de la supervision générale de l'activité des organes de l'administration publique locale, ce Département, instauré en octobre 1991 par décret gouvernemental, analyse la façon dont les organismes administratifs publics à l'échelle locale accomplissent leurs tâches ; suit l'application du programme de réforme gouvernemental, en supportant les efforts de ces organismes ; entreprend des études dans ce domaine et soumet ses conclusions et ses propositions d'amélioration au gouvernement; soumet au gouvernement les propositions de nomination ou de révocation aux postes de Préfet et de secrétaire de conseil de district ou de la municipalité de Bucarest ; et traite les sollicitations, les propositions et les plaintes adressées au Département²⁷⁴.

Quant à la représentation centrale au niveau local, dans chaque comté et au sein de la municipalité de Bucarest, le gouvernement nomme un Préfet chargé de représenter les autorités centrales. La responsabilité des bureaux locaux des ministères et des autres agences de l'administration centrale lui est également confiée. En tant que représentant du gouvernement, le Préfet s'assure que les Conseils locaux et départementaux ainsi que les maires accomplissent leurs fonctions dans le respect de la loi. Il n'existe pas, toutefois, de liens hiérarchiques entre le Préfet et les Conseils locaux. Le Préfet peut contester, auprès des cours administratives, les décisions prises par les autorités locales et de comté, à l'exception des décisions de gestion quotidienne²⁷⁵.

La Roumanie ne possède pas d'organismes de gouvernement régional. En ce qui concerne les collectivités locales, on distingue deux niveaux d'administration publique locale : le comté, la ville ou la commune. Depuis la Révolution de 1989, les principes démocratiques basés sur l'État de droit gouvernent l'administration publique locale. La *Constitution* et la *Loi sur l'administration publique locale*

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*

représentent les plus importantes législations en la matière. En vertu de cette loi, le principe d'action des autorités locales est fondé sur l'autonomie, la décentralisation des services publics, l'élection des dirigeants locaux et la consultation des citoyens sur les problèmes présentant un intérêt local particulier.

Les conseillers locaux, tout comme les maires, sont désignés au suffrage universel lors d'élections directes et par vote secret. Les conseillers de comté sont élus au suffrage indirect. Conseillers et maires sont élus pour quatre ans. Le Conseil local est habilité à prendre l'initiative et à décider de toute question d'intérêt local. Ses fonctions principales incluent : l'élection de l'adjoint au maire ; l'adoption des règlements communaux ou municipaux et de ses règles internes de procédures, en se conformant au cadre réglementaire gouvernemental ; l'approbation du budget local ; l'établissement des taxes et redevances locales en conformité avec la loi et l'administration des biens privés et publics de la commune ou de la ville. Il doit enfin assurer le bon fonctionnement des services administratifs locaux, du transport, de la construction et des établissements éducatifs et de santé²⁷⁶.

Le Conseil local peut adopter des décisions. Le secrétaire du Conseil, ayant un statut d'officier public, doit posséder un diplôme universitaire en droit ou en administration. Nommé par le Préfet, le secrétaire assiste aux réunions du conseil local, prépare les textes qui seront débattus et vérifie les projets de décision du Conseil. Le maire est le chef de l'administration publique locale. Tenu de rendre compte au conseil municipal, il assume de nombreuses responsabilités. Il doit principalement : veiller au respect des droits et libertés fondamentaux des citoyens ; assurer l'application de la Constitution, des lois nationales, des décrets présidentiels, des ordonnances gouvernementales, des directives émises par les ministères et les conseils locaux et départementaux ; autoriser les allocations budgétaires ; maintenir l'ordre public et engager ou révoquer les fonctionnaires²⁷⁷.

Les budgets locaux des comtés, des villes et des communes font partie du budget de l'État. Ils sont réglementés par la *Loi sur les finances publiques*, la *Loi sur l'administration locale* et la *Loi sur les redevances et impôts locaux*.

Au sein des comtés, le Conseil de comté représente l'autorité administrative publique. Sa principale fonction consiste à coordonner l'activité des Conseils locaux, qu'il s'agisse d'organiser et de diriger les

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

services publics actuellement fournis par le comté ou d'en introduire de nouveaux. Dans l'accomplissement de ses fonctions, le Conseil de comté dispose d'un pouvoir décisionnel.

3.2 Le droit à l'autonomie «Mythe ou réalité ?»

Étudions maintenant comment, dans ce cadre structurel, le droit à l'autonomie, en Hongrie ou en Roumanie, peut s'inscrire.

En Hongrie

En Hongrie, la *Loi sur les minorités nationales* permet aux minorités de créer des administrations autonomes faisant partie de l'administration publique. Ces administrations minoritaires autonomes locales ont le droit de veto dans les domaines jugés vitaux pour les minorités. Pour les questions relatives à l'enseignement public local et à la culture locale, aux médias locaux, à la protection des traditions et à l'usage collectif de la langue, les collectivités locales ne peuvent édicter des décrets qu'avec l'accord des administrations minoritaires. Pour toutes les autres questions, elles ont des droits consultatifs. L'administration locale est ainsi obligée de coopérer dans certains domaines avec l'administration minoritaire²⁷⁸.

Les minorités hongroises ont créé leurs propres administrations en 1994-1995. En raison de sa nature, le système relatif à l'autonomie des minorités est étroitement lié à celui des collectivités locales. Comme les minorités en Hongrie sont dispersées sur tout le territoire, il a fallu mettre en place un système qui soit rattaché aux collectivités locales. De plus, chaque minorité a pu constituer sa propre administration au niveau national. Les administrations locales élisent une administration nationale qui est appelée à donner son opinion sur tout projet de loi pouvant avoir un impact sur les minorités, elles participent à l'élaboration du matériel scolaire et de toute réglementation relative à la préservation et au maintien des sites historiques et des monuments architecturaux.

Ce système d'autonomie mis en place pour les minorités est un système d'autonomie culturelle en ce qu'il permet un certain degré d'indépendance vis-à-vis de la politique gouvernementale dans certains domaines qui concernent directement les minorités à savoir, le domaine culturel.

²⁷⁸ *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, supra*, note 163, article 29.

La *Loi sur les minorités* permet aussi l'établissement d'une certaine forme d'autonomie territoriale. En effet, un gouvernement minoritaire peut être constitué si, après des élections locales, plus de la moitié des membres élus appartiennent à la même minorité nationale ou ethnique. Il est alors compris que les populations de cette région qui appartiennent à une minorité ou qui sont d'origine hongroise pourront alors bénéficier de la protection accordée aux groupes minoritaires en vertu de la *Loi sur les minorités*. Toutefois, cette autonomie est restreinte aux seuls droits que peuvent normalement exercer les gouvernements locaux.

Comme nous pouvons le constater, le système hongrois de protection des minorités est bien développé, particulièrement en ce qu'il reconnaît une certaine forme d'autonomie pour les minorités. Cette reconnaissance du droit à l'autonomie va plus loin que ce qui est prévu à la *Convention-cadre sur les minorités* et est conforme à la recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Aussi, la reconnaissance d'une certaine autonomie pour les minorités est conforme aux engagements politiques pris par la Hongrie lorsqu'elle a joint l'OSCE. Encore ici, la question du financement de ces administrations minoritaires autonomes affecte leur efficacité. Également, la démarcation des pouvoirs entre le gouvernement local et l'administration minoritaire autonome n'est pas très claire. Leurs champs respectifs de compétences devraient être mieux définis. Les responsabilités de l'administration nationale des gouvernements locaux devraient aussi être mieux définies ; elle gagnerait ainsi en transparence et en crédibilité²⁷⁹.

En Roumanie

Contrairement à la Hongrie, l'administration publique roumaine ne fait aucune place à l'instauration de gouvernements ou d'administrations des minorités que ce soit au niveau central ou en ce qui concerne les collectivités locales.

L'État roumain reste très centralisé. Non seulement ne peut-on parler de gouvernements locaux représentant les minorités mais, bien que la *Constitution* prévoie la séparation des pouvoirs et la

²⁷⁹ Voir CONSEIL DE L'EUROPE, Commission contre le racisme et l'intolérance, «Rapport sur la Hongrie» dans ECRI's Country by Country Approach, volume 1, CRI(97)48) ; CONSEIL DE L'EUROPE, Council for Cultural Co-operation, A Programme of case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as Factors of Cultural Policy and Action : Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self-Government, DECS/SE/DHRM (96)23).

décentralisation, on ne peut non plus parler de réelle décentralisation du pouvoir en Roumanie. D'abord parce qu'à travers l'institution du Préfet - qui est nommé par le gouvernement - le gouvernement contrôle l'administration locale. Il en va de même pour le secrétaire du Conseil municipal qui est nommé par le Préfet. L'on ne peut non plus parler de réelles dévolutions de pouvoirs aux administrations locales. Les décisions concernant la culture, l'économie, les services sociaux, la santé et l'éducation demeurent l'apanage du gouvernement central, les administrations locales ne pouvant prendre que les décisions concernant leur mise en œuvre conformément à la législation ou à la réglementation gouvernementale. C'est au gouvernement qu'incombe la gestion générale de l'administration publique.

D'ailleurs autant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne recommandent une réforme de l'administration publique qui inclurait une meilleure décentralisation du pouvoir, permettant ainsi aux collectivités locales de mieux représenter les intérêts des administrés²⁸⁰. Des amendements législatifs ont été présentés au Parlement, au cours de l'année 1998, et sont actuellement sous étude.

Il n'existe pas en Roumanie d'autonomie individuelle ou territoriale. À cause du peu de décentralisation du pouvoir, les minorités n'ont aucune chance de pouvoir participer effectivement aux affaires publiques les concernant. Par contre, la *Constitution*, à son article 59(2), prévoit qu'un nombre minimum de sièges à l'Assemblée seront réservés aux minorités qui, ayant obtenu 5% du suffrage à l'échelle nationale, lors des élections parlementaires, n'ont pas réussi à faire élire un député ou un sénateur. Un tel système ne garantit pas que les intérêts des minorités seront bien protégés. En effet, quelques sièges réservés ne veulent pas nécessairement dire que les minorités pourront exercer une influence réelle relativement aux questions qui les concernent ; il y a fort à parier que leur vote serait dilué dans le vote majoritaire.

L'autonomie culturelle n'est pas non plus reconnue par la Roumanie. À titre d'exemple, prenons la *Loi sur l'éducation* qui ne prévoit nulle part que les minorités pourront prendre part à la gestion des institutions pédagogiques ou à la définition de programmes destinés à leurs membres.

Comment expliquer la disparité entre la Hongrie et la Roumanie en matière de reconnaissance du droit à l'autonomie pour les minorités ? La minorité hongroise en Roumanie réclame, depuis quelques années déjà, sinon la reconnaissance d'une autonomie territoriale, du moins, la reconnaissance d'une certaine

²⁸⁰ *Rapport sur le respect des obligations et engagements par la Roumanie, supra, note 218.*

autonomie culturelle. Mais l'opposition en Roumanie a toujours été très forte quant à la reconnaissance d'une quelconque forme d'autonomie pour les minorités sur son territoire.

Nous croyons que des raisons d'ordre historique sont principalement la cause de cette différence de traitement des minorités entre les deux pays. L'évolution historique des deux pays diffère, par conséquent, leur maturation politique et le développement de la société civile aussi.

Historiquement, la Roumanie est un État fortement dominé par une tradition autocratique et dictatoriale. Le régime communiste qui y a été instauré était l'un des plus durs et répressifs de toute l'Europe de l'Est. Ceausescu avait mis en place un régime communiste fondé sur un nationalisme extrémiste qui rejetait toute différence, qui était hostile et intolérant envers les minorités et qui n'admettait pas les valeurs modernes telles que la démocratie, la tolérance et le pluralisme culturel ou politique. Il s'agissait d'un nationalisme populiste, chauvin et agressif²⁸¹. Pendant toutes les années du régime communiste, il a donc été très difficile de développer une pensée critique ; toute déviation par rapport à l'idéologie nationaliste conservatrice du pouvoir étant très fortement réprimée. Il n'y avait que peu d'opposition. Aussi, même après la chute du communisme en Roumanie, nous avons vu que cette idéologie nationaliste persistait toujours, bien qu'il semble qu'elle soit en perte de vitesse depuis les élections de 1996.

Parallèlement, les minorités qui, jusqu'ici, n'avaient pas pu s'exprimer ou revendiquer leurs droits, et devaient tant bien que mal survivre à une politique d'assimilation, commencent à faire valoir leurs revendications pour une identité culturelle et politique. La reconnaissance d'une certaine forme d'autonomie constitue l'un des mécanismes leur permettant de voir leurs intérêts protégés.

La Roumanie étant un État traditionnellement fortement moniste et nationaliste, il semble difficile de créer une structure d'organisation politique et sociale qui soit fondée sur le pluralisme et sur les principes d'une décentralisation et de la subsidiarité²⁸².

La Roumanie est aujourd'hui confrontée à une crise d'identité. Elle doit se départir de l'idéologie nationaliste qui depuis des années teinte sa politique, apprendre à accepter la diversité culturelle et

²⁸¹ G., BRUNNER, «Nation-State and Minorities in the Eastern Part of Europe», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p.5-38 ; A.-N., BIRO, «Minority Policies in Romania» dans *Occasional Papers*, Teleki Laszlo Foundation Institute for Central European Studies, No.6, Budapest, 1996 ; M., OPALSKI, «National Minorities in Post-Ceausescu Romania», *supra*, note 216, pp.83-97.

²⁸² *Ibid.*

permettre aux minorités de développer leur identité culturelle et politique en participant pleinement à la gestion des affaires qui les intéressent. Tant que la Roumanie n'aura pas atteint la maturité politique et sociale lui permettant de concevoir la différence non plus comme une menace mais comme un idéal de la démocratie et des droits de l'homme, elle ne pourra reconnaître une quelconque autonomie aux minorités.

Signes encourageants, s'exprimant en juin 1997 devant la Chambre des pouvoirs locaux²⁸³, le ministre roumain de la Fonction publique, M. Remus Opris, a exposé les grandes lignes des récentes réformes menées dans son pays pour adapter les pouvoirs locaux aux normes européennes. Le ministre a expliqué que les conseils locaux avaient été redéfinis et le processus de prise de décision au niveau local décentralisé. Le statut des préfets ainsi que la répartition des compétences entre ces derniers et les autorités locales ont été clarifiés par des amendements apportés à la *Loi sur l'administration publique*²⁸⁴ et à la *Loi sur les élections locales*²⁸⁵. Les efforts déployés par la Roumanie pour respecter ses engagements envers le Conseil de l'Europe ont d'ailleurs amené celui-ci à clore la procédure de suivi qu'il avait entreprise en 1995²⁸⁶.

En outre, le 1^{er} avril 1998, au terme d'une profonde crise politique²⁸⁷, la Roumanie a nommé un nouveau Premier ministre et un nouveau gouvernement. Le 15 avril, le gouvernement récemment constitué a présenté son programme national, dont quelques-uns des principaux objectifs ont pour but d'accroître la cohésion sociale, d'assurer le développement régional et local, de relancer le dialogue social, interethnique et interconfessionnel tant au niveau central qu'au niveau local et de soutenir la structuration de la société civile ainsi que la participation des citoyens à la gestion et au contrôle des affaires

²⁸³ CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Lettre d'Information du Congrès*, No.3 (1997), 4^e session CPLRE, 3-5 juin 1997. Voir aussi *Rapport sur le respect des obligations et des engagements contractés par la Roumanie*, *supra*, note 218, nos.112-116.

²⁸⁴ *Loi sur l'administration publique locale*, *supra*, note 202.

²⁸⁵ *Loi sur les élections locales*, *supra*, note 206.

²⁸⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P, *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, DOC8040 ; 16 mars 1998 ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P, *Recommandation relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, *supra*, note 217.

²⁸⁷ *Europa World Yearbook 1999*, Londres, Europa Publications limited, 1999.

publiques²⁸⁸. La Roumanie a élaboré ce nouveau programme en vue de son adhésion à l'Union européenne.

Il en va autrement de la Hongrie²⁸⁹. Comme nous l'avons vu, la Hongrie reconnaît l'autonomie culturelle pour les minorités sur son territoire et elle reconnaît aussi une certaine forme d'autonomie territoriale. L'une des raisons expliquant cette différence avec la Roumanie est aussi d'ordre historique. Contrairement à la Roumanie, le régime communiste en place s'est libéralisé dès les années soixante-dix. Déjà en 1956, l'opposition s'est fait entendre et a appelé à une démocratisation du régime socialiste communiste, mais elle a été sévèrement réprimée. Après des années de durcissement politique, au cours des années soixante-dix, l'opposition renaît. Le régime en place se fait plus tolérant et cette tolérance, pour la moins inusitée dans les pays de l'Est, exerce une influence déterminante et décisive sur la structure et le caractère de l'opposition hongroise. On clame la liberté de la presse et la primauté du droit.

Vers les années soixante-dix, la Hongrie qui a toujours suivi une politique d'assimilation de ses minorités a commencé à promouvoir, timidement d'abord, les droits des minorités²⁹⁰. Aujourd'hui, la Hongrie se pose en ardent défenseur des droits des minorités. En fait, la question des Hongrois résidant à l'extérieur de la Hongrie préoccupe le gouvernement et conditionne la question des minorités en Hongrie même. La politique hongroise en matière de minorités semble être fondée sur le principe du bon exemple et animée d'un vœu de réciprocité.

En 1985, des opposants politiques se présentent lors d'élection, une première dans le bloc communiste. En 1989, la volonté de réforme du parti communiste hongrois est claire. On s'engage à procéder à des réformes économiques et politiques, on parle de démocratie fondée sur les principes du pluralisme des partis, les partis d'opposition sont autorisés.

²⁸⁸ UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, Groupe de Travail du Secrétariat Général, *La Roumanie et l'élargissement de l'Union européenne*, Luxembourg 16 octobre 1998, PE 167.297/rév.1, p.5. Voir aussi le programme 1998-2000 du gouvernement roumain, sur le site officiel du gouvernement roumain sur Internet : www.domino.kappa.ro/guvern/agenda.nsf ; *Romanian National Programme for Accession to the European Union*, C:\pnaac\NPAAC doc.79.

²⁸⁹ A., SZESZTAY, «Aspirations of Nationalities in the 1956 Revolution», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p.85-108 ; G. BRUNNER, «Nation-States and Minorities in the Eastern Part of Europe», *supra*, note 279 p.5-38.

²⁹⁰ *Ibid.* Voir aussi *Europa World Yearbook 1998*, *supra*, note 137.

La libéralisation du pouvoir avant même la fin du communisme, la naissance d'une opposition démocratique depuis déjà quelques décennies et la volonté de la Hongrie de promouvoir les droits des minorités font de la Hongrie un État qui, contrairement à la Roumanie, a atteint un degré de maturation politique lui permettant de reconnaître aux groupes minoritaires une certaine autonomie, sans pour autant se sentir menacée. Même si nous ne pouvons parler de grande tradition démocratique, l'évolution commencée depuis les années soixante-dix favorise la reconnaissance du pluralisme et de la diversité culturelle comme étant des éléments constitutifs de la démocratie.

La Hongrie reconnaît dans sa Constitution que les minorités sont des éléments constitutifs de l'État. Elle ne se définit donc pas comme un État-Nation, ce qui reflète sa capacité et sa volonté de reconnaître la diversité culturelle. Il en va tout autrement de la Roumanie qui se définit dans sa Constitution comme étant un État-Nation, souverain, indépendant, unitaire et indivisible. Le fait que le caractère national de l'État soit mentionné dans la constitution reflète très bien la tendance nationaliste de ce pays.

Mais la volonté de la Roumanie de joindre l'Union européenne et de respecter ses engagements envers le Conseil de l'Europe favorisera les minorités. La Roumanie, comme nous l'avons vu, a déjà entrepris certaines réformes visant à instaurer une décentralisation du pouvoir vers les collectivités et les régions. Une telle décentralisation du pouvoir ne peut qu'être bénéfique pour les minorités puisqu'elle mènera vers une démocratie pluraliste.

4. Le rôle des traités bilatéraux dans la protection des minorités

Les traités bilatéraux représentent un autre aspect très important de la protection des minorités. Ces traités, souvent appelés traités de bon voisinage, jouent, depuis la fin de la Guerre froide, un rôle de premier plan pour régler le problème des minorités en Europe centrale et orientale²⁹¹. Ils prévoient un cadre bilatéral de protection des minorités qui permet de régler les différends frontaliers et d'assurer la protection des minorités.

²⁹¹ La conclusion de traités bilatéraux a connu un nouvel essor après la chute du communisme en Europe. Toutefois, il ne s'agit pas d'une nouvelle méthode pour régler les conflits impliquant les minorités. Déjà dans les siècles passés, on avait recours aux traités bilatéraux pour protéger les minorités nationales ou religieuses. Prenons à titre d'exemple le cas le traité entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie en 1879. Aussi, après la deuxième Guerre Mondiale, le système de protection des minorités érigé par la Société des Nations était en partie fondé sur des traités ou des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Le Conseil de l'Union européenne, réuni à Copenhague en 1993, a énoncé certains critères politiques que devront remplir les pays candidats à l'adhésion à savoir, «*des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection*»²⁹². De surcroît, il y a été avancé l'idée de conclure des traités ou des accords bilatéraux pour assurer la stabilité de la région et de toute l'Europe.

Ainsi, à la suite du conflit en ex-Yougoslavie et afin de prévenir le déclenchement de conflits ethniques dans d'autres régions de l'Europe, le Premier ministre français de l'époque, Édouard Balladur, a lancé, lors de cette réunion du Conseil de l'Union européenne, une initiative visant à conclure un Pacte de stabilité avec tous les États candidats à l'Union européenne²⁹³. Désormais, les différends historiques et les problèmes de minorités entre États candidats à l'Union européenne devraient être réglés avant leur entrée dans l'Union.

Le Pacte de stabilité vise à promouvoir le développement de relations de bon voisinage en Europe centrale et orientale. Il encourage les pays qui ne l'ont pas encore fait à conclure des accords et des arrangements de coopération et de bon voisinage, y compris sur les questions relatives aux minorités et aux frontières, par le biais d'un processus de négociations bilatérales et de tables rondes régionales²⁹⁴.

Le Pacte de stabilité a été entériné par l'Union européenne, lors d'une conférence inaugurale tenue à Paris en mai 1994²⁹⁵. Il a finalement été accepté en mars 1995 par 52 représentants des États membres de l'OSCE lors de la conférence finale de Paris²⁹⁶. Ce Pacte précise aux États candidats certaines attentes politiques de l'Union européenne. À défaut pour les États de régler leurs conflits bilatéraux ou leurs problèmes de minorités, ils ne pourront espérer devenir membre de l'Union européenne. Désormais, l'Union européenne tiendra compte de la capacité des pays à régler leurs différends frontaliers et leurs problèmes de minorités dans l'évaluation des demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

²⁹² Voir l'introduction, ci-dessus. Voir aussi *les conclusions du Conseil européen réuni à Copenhague en 1993*, *supra*, note 230.

²⁹³ *Conclusions du Conseil européen réuni à Copenhague en 1993*, *ibid.*, p.87.

²⁹⁴ UNION EUROPÉENNE, *Politique étrangère et de sécurité commune*, Bulletin UE 05-1994 (2/19).

²⁹⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Protection des minorités nationales*, DOC7899, 8 septembre 1997, p.8.

²⁹⁶ K., GAL, CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *The Role of Bilateral Treaties in the Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe*, Doc.NU, 53^{ème} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.2, Genève 25-29 mai 1998, p.2.

Le Pacte de stabilité comprend deux volets. Le premier est une déclaration multilatérale de bon voisinage, signée en mars 1995. Cette déclaration multilatérale n'a pas de force juridique contraignante. Elle est une déclaration de nature essentiellement politique. La deuxième partie comprend plus de 100 traités internationaux conclus entre les États candidats et l'Union européenne, entre les États candidats et entre les États candidats et leurs voisins de la CEI²⁹⁷.

Ce Pacte constitue un important instrument de diplomatie préventive. Il offre un cadre formel permettant aux États de régler leurs différends bilatéraux en matière de protection des minorités nationales. Le Pacte de stabilité est l'une des premières actions communes de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune.

L'OSCE s'est vu confier la tâche d'assurer le suivi des nombreux traités et de servir de médiateur en cas d'éventuels conflits entre les parties²⁹⁸. Les États qui reconnaissent la juridiction de la Cour internationale d'arbitrage et de conciliation peuvent y référer tout différend qui surviendrait quant à l'interprétation ou à l'implantation des accords de bon voisinage²⁹⁹.

La Hongrie et la Roumanie ont signé un traité bilatéral en septembre 1996³⁰⁰. Ce traité fait partie du Pacte de stabilité.

Voyons maintenant ce traité bilatéral conclu entre la Hongrie et la Roumanie. Nous étudierons, dans un premier temps, le climat qui a entouré les négociations de ce traité - négociations qui n'ont pas été sans heurts, pour ensuite examiner le contenu même du traité. Enfin, nous analyserons l'impact de la conclusion d'un tel traité dans le processus d'adhésion de ces deux pays à l'Union européenne.

4.1 Le Traité de coopération et de bon voisinage entre la République de Hongrie et la Roumanie

Dès 1991, le premier gouvernement élu de façon démocratique en Hongrie avait pour objectifs l'intégration aux structures européennes, la coopération régionale et les relations de bon voisinage avec les États limitrophes, particulièrement ceux qui abritent une importante minorité magyare, et le règlement

²⁹⁷ *Pacte sur la stabilité en Europe.*

²⁹⁸ *Ibid.*, paragraphe 13.

²⁹⁹ *Ibid.*, paragraphe 16.

³⁰⁰ *Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Co-operation and Good Neighbourhood*, en ligne : www.html.hu/dokumentumok/asz-ro-e.htm (date d'accès : 10 décembre 1998) [ci-après *Traité de bon voisinage Hongrie-Roumanie*].

des questions relatives à la protection des minorités. Les traités de bon voisinage ont vite été perçus comme les instruments idéaux pour accomplir ces objectifs. La Hongrie a d'ailleurs signé de tels traités avec l'Ukraine, la Slovénie, la Croatie, la Slovaquie et la Roumanie³⁰¹. La Roumanie a également conclu des traités bilatéraux avec l'Allemagne, la Hongrie et l'Ukraine³⁰². Dans chacun de ces traités, on retrouve des dispositions relatives au maintien des frontières et à la protection des minorités nationales. Voyons maintenant les dispositions du traité conclu entre la Hongrie et la Roumanie.

4.1.1 Le traité de bon voisinage Hongrie-Roumanie «un accouchement douloureux»

Les négociations entre la Hongrie et la Roumanie ont été ardues principalement en raison de l'opposition de la Roumanie à l'inclusion de la Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe³⁰³ dans le traité bilatéral avec la Hongrie. À cet égard, l'article 11 de cette Recommandation souligne le droit à l'autonomie des personnes appartenant à des minorités nationales, dans les limites de leur État respectif :

«dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial correspondant à leur situation historique et territoriale spécifique, et conformes à la législation nationale de l'État.»

Cet article a suscité de violentes réactions de la part de la Roumanie qui s'était toutefois engagée à le respecter au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe. La réticence du gouvernement roumain à reconnaître un type quelconque d'autonomie aux minorités nationales n'a pas été en soi une surprise, mais le refus de reconnaître la Recommandation 1201, alors même que le gouvernement s'était engagé à le faire, a renforcé la méfiance du gouvernement hongrois à l'égard de la Roumanie.

Le gouvernement roumain a toujours perçu les revendications autonomistes de ses minorités, et plus particulièrement celles de la minorité hongroise rassemblée sous l'égide du D.A.H.R.³⁰⁴, comme étant des revendications séparatistes préluant à la désintégration de son territoire national³⁰⁵. C'est d'ailleurs cette fausse perception des intentions de la minorité hongroise en Roumanie qui est à l'origine des émeutes de

³⁰¹ I GYURCSIK, «Basic Treaties, Minorities Issues and EU Enlargement» dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1998, p.9-68, à la p.25.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Recommandation 1201, supra*, note 69.

³⁰⁴ Democratic Alliance of Hungarians in Romania (D.A.H.R.), parti politique roumain qui siège au Parlement depuis les dernières élections de 1996.

³⁰⁵ D. ABRAHAM, «Structura etnica a populatiiei romaniei», *Sociologie Romaneasca*, X, Nr.2-3/1994, à la p. 149.

Tigru-Mures en mars 1990³⁰⁶. De plus, le gouvernement roumain a toujours soupçonné le gouvernement hongrois de vouloir annexer la Transylvanie. Rappelons-nous que la Transylvanie a appartenu à la Hongrie de 1867 à 1918, qui l'a de nouveau occupée durant la deuxième Guerre Mondiale. Cette région est toujours d'ailleurs peuplée en majorité de Hongrois³⁰⁷.

Le gouvernement hongrois, qui avait pour objectifs l'intégration européenne, la normalisation de ses relations avec ses voisins et son soutien aux minorités hongroises vivant dans les autres pays était confronté à un sérieux dilemme : soutenir sa minorité hongroise en Roumanie ou devenir un havre de stabilité et de coopération régionale pour accéder à l'Union européenne. Soutenir les aspirations autonomistes des Hongrois en Roumanie pouvait signifier une détérioration de ses relations avec la Roumanie et ainsi mettre en péril ses perspectives d'adhésion à l'Union européenne³⁰⁸. Le gouvernement hongrois insistait pour voir la Recommandation 1201 incluse dans le traité alors que le gouvernement roumain la refusait à cause de l'article 11. On était dans l'impasse.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans le but d'éliminer tout malentendu concernant l'article 11 de la Recommandation 1201, a demandé, à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, une interprétation de cette disposition³⁰⁹. Cette dernière est d'avis qu'il n'y a pas d'obligation internationale de la part d'un État d'établir un gouvernement local ou autonome ou d'offrir un statut spécial aux minorités. Pour ce faire, il faudrait un instrument international qui soit juridiquement contraignant, mais tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. L'article 11 de la Recommandation 1201 permettrait toutefois l'introduction de ce droit, dont l'implantation dépendrait de chaque État et pourrait varier d'une minorité à l'autre. Malheureusement, l'opinion de la Commission européenne pour la démocratie par le droit ne discute pas de la force contraignante de cette disposition dans le cas où elle aurait été introduite en droit interne par le biais d'un traité bilatéral.

Avec l'intention de rassurer la Roumanie, la Hongrie a réaffirmé son intention de respecter les frontières déjà existantes. Elle a même proposé d'inclure dans le traité le principe de l'inviolabilité des frontières,

³⁰⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1991*, Washington, 1992.

³⁰⁷ «Romania ruling party attacks Hungary on minority», *REUTERS World Service* (17 juillet 1996), en ligne: LEXIS/NEXIS (date d'accès : 10 septembre 1998) ; «Romania-Hungary Pact will ease, not cure enmity», *Reuters European Community Report* (12 septembre 1996), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS), (date d'accès : 10 septembre 1998).

³⁰⁸ A.-N. BIRO, «Minority policies in Romania», *supra*, note 279.

³⁰⁹ Commission de Venise, 1^{er} et 2 mars 1996.

une renonciation mutuelle à toute réclamation territoriale ainsi qu'une obligation mutuelle de reconnaître, de garantir et de respecter les droits des minorités dans chacun des pays. Elle a également souligné l'importance de reconnaître une autonomie culturelle et même territoriale à la minorité hongroise de Roumanie³¹⁰. Cette déclaration a soulevé un tollé de protestations de la part de la Roumanie qui interprétait cette proposition comme une résurgence de l'expansionnisme hongrois³¹¹.

Pendant ce temps, en Roumanie, l'influence des partis nationalistes au Parlement et les élections parlementaires et présidentielles, devant se tenir en novembre 1996, rendaient encore plus improbable la possibilité de conclure un traité bilatéral avec la Hongrie avant la tenue desdites élections. Contre toute attente, la proximité du Sommet des ministres de l'extérieur de l'OTAN, prévu pour décembre 1996, et la volonté de la Hongrie et de la Roumanie de joindre l'Union européenne et l'OTAN ont accéléré la conclusion du Traité bilatéral entre la Hongrie et la Roumanie.

En août 1996, la délégation hongroise a finalement annoncé qu'une entente de principe était intervenue entre les deux États sur l'épineuse question des minorités. La Roumanie acceptait d'inclure la Recommandation 1201, mais en y attachant une réserve quant à l'interprétation à donner à l'article 11. Dans une note à l'annexe au traité, la Roumanie précise que l'article ne doit pas être lu comme octroyant des droits collectifs aux personnes appartenant aux minorités, ni comme conférant à ces personnes un droit quelconque à une autonomie territoriale³¹². Le traité bilatéral entre la Hongrie et la Roumanie a finalement été signé le 16 septembre 1996, à Timisoara en Roumanie.

Les gouvernements roumains et hongrois ont été sévèrement critiqués chez eux. Les partis nationalistes roumains ont critiqué la signature du traité en invoquant que des questions substantielles relativement à la protection des minorités n'avaient pas été réglées par le traité. Notamment, la question de la réouverture de l'Université Bolay de langue hongroise et la question de la restitution des biens confisqués aux églises hongroises³¹³.

³¹⁰ HONGRIE, *Program of the Government of the Republic of Hungary 1994-1998 concerning relations with Ethnic Hungarians beyond the borders and the priorities and main directions of foreign policy action*, Budapest, 5 juillet 1996, p. 108, en ligne : www.meh.hu/nekh (date d'accès : 4 septembre 1998).

³¹¹ A.-N. BIRO, «Minority policies in Romania», *supra*, note 279, p.31.

³¹² *Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Co-operation and Good Neighbourhood*, *supra*, note 298.

³¹³ *Country Reports on Human Rights Practices for 1997*, *supra*, note 179 ; voir aussi *Europa World Yearbook, 1998* *supra*, note 137 ; D.A.H.R., *Position Paper on the Situation of the Hungarian Minority in the Process of Romania's Integration into European Union*, DAHR, Bucarest, 28 mai 1996.

L'opposition hongroise a aussi critiqué la conclusion de ce traité. D'une part, il était inacceptable de négocier un tel traité avec un gouvernement qui utilise une rhétorique nationaliste et qui ne cesse de réduire les droits accordés aux minorités. D'autre part, la position du DAHR, représentant la minorité hongroise en Roumanie, n'avait pas été prise en considération. Enfin, l'interprétation restrictive donnée à l'article 11 de la Recommandation 1201 était également inacceptable³¹⁴.

4.1.2 Le traité Hongrie-Roumanie «un simulacre ? un traité bidon ?»

Nous procéderons maintenant à une brève analyse du contenu du traité pour voir dans quelle mesure il instaure un système efficace de protection des minorités nationales en Hongrie et en Roumanie. Pour ce faire, nous analyserons le contenu même du traité, en étudierons les mécanismes d'implantation et regarderons dans quelle mesure ce traité protège efficacement les droits des minorités.

4.2.1.1 Structure et contenu du Traité

Le traité est divisé en deux parties. Dans la première partie, on retrouve une reconnaissance mutuelle des frontières déjà existantes³¹⁵ et une déclaration selon laquelle les deux gouvernements ont un intérêt commun dans l'intégration aux structures euro-atlantiques³¹⁶. Dans la deuxième partie du traité, nous retrouvons les dispositions relatives aux minorités.

En annexe, nous retrouvons une liste d'instruments internationaux auxquels le traité bilatéral donne une force juridique contraignante du fait de leur incorporation dans le traité. Les documents mentionnés en annexe au traité sont les suivants : la *Convention-cadre* pour la protection des minorités nationales, le Document de la réunion de la CSCE à Copenhague (1990), la Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques ou nationales et la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Comme nous le savons,

³¹⁴ *Europa World Year Book 1998*, *ibid.* ; voir aussi HONGRIE, Assemblée nationale, *Débats parlementaires sur le traité de bon voisinage avec la Roumanie*, 3 septembre 1996.

³¹⁵ *Traité de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie*, *supra*, note 298, article 3)1)2).

³¹⁶ *Ibid.*, article 6.

sauf en ce qui concerne la *Convention-cadre* sur les minorités, ces documents n'ont pas de force juridique contraignante. Leur incorporation dans le traité bilatéral leur donne donc force de loi³¹⁷.

C'est pourquoi d'ailleurs l'incorporation de la Recommandation 1201 a créé un tel débat dans les négociations entre la Hongrie et la Roumanie en vue de l'adoption d'un traité bilatéral. Pour régler ce différend, les parties ont convenu, dans une note de pied de page à l'annexe au traité, de l'interprétation à donner à la Recommandation 1201 à savoir qu'elle ne confère aucun droit collectif ni aucun droit à une quelconque autonomie territoriale.

Le traité ne contient aucune définition de ce qu'est une minorité nationale. Pour les fins du traité, les minorités concernées sont la minorité qui constitue la majorité dans l'autre pays. Donc, en Hongrie, le traité s'applique à la minorité roumaine et en Roumanie, il s'applique à la minorité hongroise. Le traité est donc d'application restrictive dans la mesure où il ne s'applique pas à toutes les minorités vivant sur le territoire hongrois ou roumain³¹⁸.

Nous retrouvons, dans la deuxième partie du traité, des dispositions relatives aux droits reconnus aux minorités notamment, la liberté d'expression, le droit au développement et au maintien de l'identité culturelle, religieuse, ethnique ou linguistique, les droits linguistiques, le droit à l'éducation, le droit de pratiquer et de professer sa religion, le droit d'association, le droit de participer effectivement au processus décisionnel. Mais la formulation des droits énoncés est plutôt vague et difficile à interpréter³¹⁹.

Nous retrouvons aussi une disposition particulière condamnant la xénophobie et les manifestations de haine raciale, ethnique ou religieuse. Les parties déclarent également qu'elles prendront les mesures nécessaires pour empêcher l'occurrence de telles manifestations³²⁰. Quant à la reconnaissance de droits collectifs aux minorités, aucune mention n'en est faite.

³¹⁷ En vertu des articles 11 à 20 de la Constitution roumaine tous ces documents font ainsi parties de l'ordre juridique roumain et ont préséance sur la législation nationale en cas de conflit de loi. L'article 7 de la Constitution hongroise est au même effet.

³¹⁸ *Traité de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie, supra*, note 298, article 15.

³¹⁹ K., GAL, *The Role of Bilateral Treaties in the Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe, supra*, note 294 à la p.8.

³²⁰ *Traité de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie, supra*, note 298, article 14.

4.2.1.2 Les mécanismes de contrôle

L'implantation du traité bilatéral peut se faire à deux niveaux, le politique et le juridique. Au niveau politique, par le biais de rencontres annuelles des Premiers ministres ou des Ministres des affaires extérieures ou sur demande de consultation d'une partie au Traité.

Au niveau juridique, ce traité faisant partie du Pacte de stabilité en Europe, les dispositions de ce Pacte sur la mise en œuvre des traités bilatéraux³²¹ peuvent être utiles. Pour les États qui ont adhéré à la Convention sur la Cour internationale d'arbitrage et de conciliation, ils peuvent toujours soumettre leurs différends quant à l'interprétation ou à l'implantation d'un Traité bilatéral à cette Cour.

De plus, puisque le Traité bilatéral fait partie, par l'effet des dispositions constitutionnelles, de la législation nationale, il est possible d'en demander l'exécution devant les tribunaux nationaux. Mais le fait que les dispositions du traité concernant les minorités soient vagues et imprécises, l'exécution devant les tribunaux nationaux en est rendue difficile. Enfin, le traité prévoit la création d'une commission intergouvernementale d'experts. Par contre, il n'est fait aucune mention, dans le Traité, de la composition ou de la compétence d'une telle commission³²².

Compte tenu de tout ce qui précède, on est en droit de se demander qu'elle est l'efficacité réelle d'un tel traité. Les possibilités de sanctions effectives à l'encontre d'un État qui refuserait de l'implanter sont réduites. L'avenir d'une minorité semble dépendre beaucoup plus du bon vouloir du gouvernement que reposer sur un texte juridiquement contraignant et efficace. La conclusion de ce Traité bilatéral ne peut toutefois compenser l'absence de législation nationale en Roumanie sur la protection des minorités. Enfin, parce qu'il a été négocié et conclu en l'absence des minorités concernées, on peut se demander s'il protège bien leurs intérêts. La faiblesse des mécanismes de contrôle du Traité ainsi que la formulation vague des dispositions qu'on y retrouve font de ce Traité un instrument insuffisant pour protéger efficacement les minorités.

³²¹ *Pacte de stabilité en Europe, supra*, note 295, articles 13, 15, 16.

³²² *Traité de bon voisinage entre la Hongrie et la Roumanie, supra*, note 298, article 15.10.

4.2 Les traités bilatéraux et l'adhésion à l'Union européenne

Les traités bilatéraux sont perçus par l'Union européenne comme un moyen efficace pour parvenir à la stabilité régionale, aux bonnes relations de voisinage et pour régler la question des minorités. D'ailleurs, les institutions européennes (i.e. l'Union européenne et l'OTAN) ont fait de la conclusion de ces traités une condition informelle d'adhésion.

Cette façon de faire a eu un effet pervers. Certains États n'ont conclu de tels traités que pour réaliser leurs objectifs de politique extérieure notamment, l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Il semble que ce soit le cas de la Hongrie et de la Roumanie. Le traité de bon voisinage qu'elles ont signé semble davantage avoir été conclu pour satisfaire aux conditions d'accession à l'Union européenne et à l'OTAN que pour protéger efficacement les minorités nationales. Pour s'en convaincre, nous n'avons qu'à prendre l'exemple de la *Loi roumaine sur l'éducation* adoptée alors que la Hongrie et la Roumanie négociaient la conclusion d'un traité bilatéral. Le traité n'a rien changé à cette loi largement préjudiciable à la minorité hongroise en Roumanie.

Toutefois, depuis que le nouveau gouvernement roumain a pris le pouvoir en 1996, la Roumanie affiche une volonté nouvelle d'abandonner la rhétorique nationaliste et de se conformer aux exigences européennes. On remarque ainsi un vent de changements plus favorables à la démocratie et aux minorités ainsi qu'une certaine volonté politique d'implanter les dispositions du traité bilatéral³²³. Le gouvernement roumain a commencé à modifier des lois discriminatoires et à harmoniser sa législation avec ses obligations internationales, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales. L'implantation du traité s'améliore donc depuis qu'existe cette nouvelle volonté politique de la Roumanie³²⁴.

Cet effet pervers se reflète aussi dans la qualité des traités signés³²⁵. Comme nous l'avons vu, les dispositions du traité sont plutôt vagues et imprécises et les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle sont faibles.

³²³ UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, Groupe de Travail du Secrétariat Général, *La Hongrie et l'élargissement de l'Union européenne*, Luxembourg 13 août 1998, PE 167.296/rév. 1, p.8.

³²⁴ I GYURCSIK, «Basic Treaties, Minorities Issues and EU Enlargement», *supra*, note 299, à la p. 50.

³²⁵ Cet effet est perceptible autant dans le traité bilatéral conclu entre la Roumanie et la Hongrie que dans celui conclu entre la Hongrie et la Slovaquie.

Il est utopique de croire que, dans l'éventualité où un État n'aurait pas la volonté politique de se conformer à ses obligations découlant du traité bilatéral, l'on puisse le forcer à le faire. Les mécanismes de contrôle prévus au traité sont largement insuffisants pour réussir à protéger efficacement les minorités ou à éviter les conflits ethniques.

Bien que les perspectives d'adhésion aux institutions euro-atlantiques aient pu être le moteur déterminant pour la conclusion de ce traité bilatéral, nous sommes d'avis que la volonté d'adhérer à ces institutions, combinée avec l'obligation pour ces États de se conformer aux critères politiques d'adhésion - donc de protéger efficacement les minorités sur leur territoire - aura pour effet d'amener ces États à appliquer et à mettre en œuvre les dispositions du traité. La mise en œuvre efficace de ce traité est donc largement tributaire de l'importance que donnera l'Union européenne à son respect et à sa mise en œuvre dans l'évaluation des critères politiques d'adhésion des pays candidats.

5. Les Roms - Un cas particulier

Nous avons choisi de traiter de la situation des Roms³²⁶ dans un chapitre distinct. En effet, nous sommes d'avis que la situation des Roms diffère de la situation des autres minorités en Hongrie et en Roumanie, en raison de la discrimination dont ils font particulièrement l'objet, et parce qu'ils n'ont pas de Mère-Patrie à laquelle ils peuvent se rattacher.

Dans un premier temps, nous examinerons la situation des Roms avant la chute du communisme afin de mieux comprendre les particularités de leur situation. Dans un deuxième temps, nous étudierons leur situation actuelle puis, analyserons si les législations nationales en matière de protection des minorités peuvent remédier aux problèmes auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. Nous compléterons cette partie en établissant dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions européennes peuvent avoir un impact sur la protection de leurs droits.

³²⁶ Dans ce chapitre, nous utiliserons le terme Rom pour désigner les Tsiganes. En effet, cette appellation est celle que préfère les Roms à cause de la connotation péjorative associée aux mots Gitans ou Tsiganes, voir HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Struggling for Ethnic Identities : The Gypsies of Hungary*, 1991.

5.1 La situation avant 1989 - Discrimination, exactions et violence

Les Roms, ou les Tsiganes, sont des nomades originaires de l'Inde, aujourd'hui dispersés à travers toute l'Europe. Une importante population Rom se retrouve en Hongrie et en Roumanie.

En Hongrie

Les Roms se sont installés en Hongrie vers la fin du Moyen-Âge (1387 à 1437)³²⁷. Ils ont commencé à se sédentariser et ont connu une relative autonomie jusque vers la fin du XVII^e siècle même s'ils étaient marginalisés³²⁸.

Vers le XVIII^e siècle, la population Rom a commencé à décliner, plusieurs ayant fui la région à cause de la politique d'assimilation adoptée par l'empire des Habsbourg. Par contre vers la moitié du XIX^e siècle, la population Rom de Hongrie a de nouveau augmenté à cause de l'immigration des Roms de Roumanie vers la Hongrie³²⁹.

Après la défaite de la Hongrie et la signature du Traité de Trianon, le gouvernement hongrois a commencé une politique intensive de magyarisation. Les Roms étaient forcés de s'assimiler sous peine de se voir déportés³³⁰.

Les Roms ont fait l'objet d'importants pogroms sous le régime nazi. Toutefois, il semble difficile d'estimer le nombre réel de ceux qui auraient été exterminés dans les camps de concentration. On estime ce nombre entre 40 000 et 70 000³³¹.

Après la seconde Guerre Mondiale, sous le régime communiste, les Roms, très marginalisés, ont fait l'objet encore une fois d'une intense politique d'assimilation. Même si les sentiments racistes étaient alors découragés, il n'en demeure pas moins que les Roms ont été victimes de harcèlement et de discrimination

³²⁷ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra, note 189, à la p.8.

³²⁸ J.-P., LIÉGEOIS, *Gypsies and Travellers*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1987.

³²⁹ *Ibid.* à la p.9.

³³⁰ J., SZONJI, «The Fate of the Gypsies during the Fascist Years» dans Laszlo SZEG (dir.), *Gypsies : Where do they come from?, Where are they Heading?*, Budapest, Kosmosz Könyvek, 1983, p.36-52.

³³¹ *Ibid.*

autant de la part des forces de l'ordre que d'éléments de la population en général. D'ailleurs, les autorités communistes toléraient, et même encourageaient, les forces de l'ordre à commettre de tels abus comme manière de contrôler la population rom³³².

Ces attaques à leur intégrité physique et à leurs biens constituent très certainement l'une des plus sérieuses atteintes à leurs droits fondamentaux. Les autorités n'ont jamais voulu reconnaître le caractère raciste de ces agressions. Souvent, la police faisait défaut d'enquêter sur ces crimes et même était directement impliquée dans la commission de tels crimes ou agressions à l'encontre des Roms³³³.

Les Roms étaient considérés comme une minorité ethnique et non pas comme une minorité nationale. Une telle distinction a toute son importance puisque, contrairement aux minorités nationales, les minorités ethniques n'avaient pas le droit préserver et de développer leur culture ou leur langue, ni non plus bénéficier de l'éducation dans leur langue³³⁴. Aujourd'hui, la *Loi sur les minorités nationales* de 1993 reconnaît officiellement les Roms comme une minorité nationale.

Leur culture et leur langue n'avaient pas le même statut que celles des autres minorités qui avaient une Mère-Patrie. La langue et la culture rom n'étaient pas enseignées dans les écoles. Souvent des classes spéciales étaient constituées pour les élèves roms. Dans les faits, très peu de Roms allaient à l'école. Ils ne recevaient qu'une éducation très rudimentaire³³⁵.

Pour ce qui est de l'emploi, le régime communiste, dès les années cinquante, avait mis sur pied des programmes spéciaux visant à incorporer les Roms sur le marché du travail. La plupart effectivement avaient de l'emploi, mais ils étaient beaucoup moins bien payés que les non-Roms. Les Roms qui, par ailleurs n'avaient pas d'emploi, pouvaient être condamnés à de courtes peines de prison. Les emplois occupés par les Roms étaient des emplois manuels dans des usines, ne nécessitant que peu de qualifications. Le travail traditionnel des Roms, comme la sculpture ou la serrurerie, n'était en revanche

³³² HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied: The Roma of Hungary*, *supra*, note 189, à la p.9.

³³³ *Ibid.*, aux p.8, 10, 15.

³³⁴ *Ibid.*, à la p. 31.

³³⁵ *Ibid.*, à la p.31.

pas reconnu. Avec le déclin de l'économie hongroise, dans les années quatre-vingts, les Roms ont été très durement touchés par les fermetures d'usines et les pertes d'emploi qui ont suivi³³⁶.

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, le parti communiste, suivant une politique de *diviser pour mieux régner*, a fait des efforts sporadiques pour encourager et même financer le développement d'organisations culturelles roms. On espérait qu'en autorisant et en encourageant différents groupes qui dépendraient du gouvernement pour leur financement, on contiendrait et affaiblirait ainsi un mouvement récent qui réclamait la reconnaissance d'une identité rom et des droits pour cette minorité³³⁷. Durant les années quatre-vingts, l'expression de sentiments racistes et la violence à l'égard des Roms se sont considérablement accrues³³⁸.

Aujourd'hui, la Hongrie compterait environ 450 à 500 000 Roms³³⁹. La communauté rom de Hongrie se divise en trois groupes distincts : les Romungro qui représentent environ 70% des roms, les Vlach (ou Olach) qui représentent environ 25% de la communauté rom et les Béash qui comptent pour environ 5%³⁴⁰. Conséquence de la politique d'assimilation, les Roms parlent majoritairement le hongrois, surtout parmi les Romungro³⁴¹. Loin de s'améliorer après 1989, leur situation, comme nous le verrons, n'a cessé de se détériorer. La violence et la discrimination envers la communauté Rom ont considérablement augmentées.

En Roumanie

En Roumanie, les Roms sont arrivés vers les années 1300. Dès leur arrivée et jusque vers le milieu du XIX^e siècle, les Roms ont été soumis à l'esclavage. Après que l'esclavage ait été déclaré illégal, plusieurs ont fui vers l'Europe et l'Amérique. D'autres sont restés, mais la situation pour eux n'a guère changé.

³³⁶ *Ibid.*, à la p.34.

³³⁷ *Ibid.*, à la p.53.

³³⁸ *Ibid.*, à la p.26.

³³⁹ *Ibid.* ; Voir aussi J., KALTENBACH, «Hungarian Report», *supra*, note 162 aux p.61ss.

³⁴⁰ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, Rights Denied : *The Roma of Hungary*, *supra*, note 189, à la p.9 ; Voir aussi IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information, HUN30081.efx, 18 septembre 1998, à la p.2.

³⁴¹ *Ibid.*

Certains ont même préféré retourner à leurs anciens maîtres puisqu'ils ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins³⁴².

Dans la période précédant la deuxième Guerre Mondiale, les Roms ont commencé à s'organiser collectivement et à revendiquer leurs droits. Leur situation s'en est trouvée grandement améliorée. Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement pro-nazi de Ion Antonescu en 1939, la situation des Roms s'est de nouveau détériorée³⁴³ ; ils ont fait l'objet de nombreuses persécutions et ont été déportés massivement. Plus de 36 000 ont péri dans des camps de concentration³⁴⁴.

Sous le régime communiste, les Roms n'étaient pas considérés comme une minorité nationale ou ethnique. On voulait les sédentariser et les assimiler. Le gouvernement souhaitait ainsi améliorer leur niveau de vie. Mais surtout, la politique nationaliste de Ceausescu ne reconnaissait aucune autre identité que l'identité roumaine. La langue des Roms n'était pas enseignée dans les écoles. Leur histoire et leur culture ne faisaient pas partie du curriculum scolaire. Il n'existait aucun journal ni aucune publication dans leur langue ou pour eux. Ils étaient victimes de discrimination dans l'emploi et dans l'éducation ainsi que d'abus de la part de la police et des forces de l'ordre³⁴⁵.

Depuis 1989, la situation des Roms, comme nous le verrons, ne s'est pas améliorée. Ils font toujours l'objet de discrimination, d'abus et d'attaques violentes de la part de la population et des forces de l'ordre³⁴⁶.

³⁴² HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, novembre 1994, vol. 6, No. 17, à la p.3 ; HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania*, septembre 1991, à la p. 11.

³⁴³ J.-P., LIÉGEOIS, *Gypsies : An Illustrated History*, Londres, Al Sagi, 1985, p. 145-146.

³⁴⁴ D., KENRICK, et G., PUXON, *The Destiny of Europe's Gypsies*, Sussex University Press, 1972, p.128-129.

³⁴⁵ T., GILBERG, «Ethnic Minorities in Romania Under Socialism» dans *East European Quarterly*, vol VII, No. 4, p. 440ss.

³⁴⁶ *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, supra, note 179.

Il est difficile d'estimer la population rom en Roumanie. Selon les différentes sources consultées, leur nombre varierait de 400 000³⁴⁷ à près de 2,5 millions³⁴⁸. La communauté Rom de Roumanie est composée de près de quarante groupes différents et des tensions existent entre ces différents groupes³⁴⁹.

5.2 La situation après 1989 «Discrimination, exactions et violence... Rien n'a changé»

Nous verrons, dans ce chapitre, que malgré la marche vers la démocratie, les droits de l'homme et les droits des minorités, les Roms sont encore les laissés-pour-compte. Pour eux, la situation n'a guère changé, si ce n'est qu'elle s'est détériorée encore un peu plus depuis la chute du communisme.

En Hongrie

Les Roms depuis la chute du communisme souffrent toujours de discrimination et sont de plus en plus marginalisés. La liberté d'expression nouvellement acquise a permis aux Hongrois d'exprimer plus ouvertement leurs sentiments racistes.

Les Roms constitue le problème majeur de la Hongrie en matière de minorité. Leur croissance démographique est plus rapide qu'au sein de la population majoritaire. À Budapest, les Roms se concentrent à la périphérie, dans les quartiers en décrépitude. Dans le reste de la Hongrie, ils habitent des zones rurales sous-développées. Leurs conditions de logement sont en deçà des normes. Ils possèdent le taux le plus élevé d'analphabètes, de jeunes insuffisamment instruits et de travailleurs non qualifiés. Le taux de chômage national est d'environ 11% alors que pour les Roms, il se situe autour de 70% et même atteint près de 100% dans le Nord-Est de la Hongrie³⁵⁰.

³⁴⁷ Exactement 409 723 selon le recensement de 1992 du Romanian National Commission for Statistics.

³⁴⁸ Selon le Minority Rights Group, leur nombre serait de 760 000, voir MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *Roma : Europe's Gypsies*, Londres, Rapport no.14, février 1987. Selon Human Rights Watch/Helsinki, les Roms constitueraient plus de 2.5 millions de la population de la Roumanie, voir HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, supra, note 340, à la p.3 ; HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania*, supra, note 340, à la p. 5. Selon le U.S. Department of State, les Roms représenteraient 2 millions de la population roumaine, voir *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, supra, note 179.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ G., DEMSKY, Allocution, 9^{ème} Séminaire annuel du Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités locales, Budapest, 10-12 novembre 1996, dans *Migrants et minorités dans la Communauté*, supra, note 43.

Maintenant, plus que jamais, les Roms sont devenus la cible d'attaques de la part de groupes racistes dont notamment les néonazis ou les skinheads. Le caractère raciste des agressions à l'égard des Roms n'est pas reconnu par les autorités hongroises. Les forces policières, les organisations de défense des citoyens ou la population en général commettent souvent des actes de violence à l'encontre des Roms. Les autorités du pays ne font rien pour remédier à une telle situation. Il y a de graves problèmes entre les Roms et la police qui se livre à des abus de pouvoirs, inflige de mauvais traitements, néglige les Roms victimes de crimes et fait défaut d'enquêter sur les allégations de violence contre les Roms. Très peu d'accusations sont portées contre des policiers ou tout autre individu qui se seraient rendus coupables d'abus ou de harcèlement contre des Roms³⁵¹.

Même en ce qui concerne les tribunaux judiciaires, il semble y avoir une certaine résistance à punir les auteurs de crimes à caractère raciste contre des Roms. En effet, alors que le *Code pénal* permet au procureur d'intenter des poursuites pour des crimes commis à l'encontre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux³⁵², il semble que les procureurs aient plutôt tendance à «déclasser» ces crimes en poursuivant pour un délit moindre lorsqu'il s'agit de victimes roms³⁵³.

Régulièrement, l'accès à certains lieux publics tels les restaurants, les bars ou les boutiques leur est refusé. Même dans les édifices gouvernementaux, les Roms ne sont pas les bienvenus³⁵⁴.

Ils souffrent toujours de discrimination dans l'éducation. Souvent, ils doivent subir des brimades ainsi que le ridicule ou l'indifférence des professeurs. En outre, les textes que doivent lire les enfants véhiculent parfois des préjugés et présentent une image insultante des Roms. Les traditions roms ne sont pas prises en considération dans le curriculum scolaire³⁵⁵. La grande majorité des Roms ne complètent pas le niveau secondaire. Très peu de Roms fréquentent le niveau universitaire, en fait, moins de la moitié complètent le niveau primaire. Ils sont souvent placés soit dans des classes spéciales, isolées du reste de la population hongroise, soit dans des écoles ou des classes de rattrapage conçues pour des enfants ayant

³⁵¹ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra, note 189, aux p.8, 10 et 15 ; *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, supra, note 179, à la p.9.

³⁵² *Code pénal*, tel qu'amendé en 1996, loi XVII, 1996, article 174B.

³⁵³ IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information HUN30156.EFX, DGDIR, 25 septembre 1998.

³⁵⁴ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra, note 189, à la p.51-52.

³⁵⁵ IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, DGDIR, Ottawa, février 1999.

des difficultés d'apprentissage. Dans la plupart des cas, ces classes n'ont aucune justification pédagogique et ne servent que comme moyen de ségrégation³⁵⁶. Les écoles spécialement conçues pour les Roms sont généralement surpeuplées, pauvres et offrent moins de matériel scolaire. Les différences culturelles sont aussi des facteurs pouvant expliquer les problèmes des Roms dans le milieu scolaire, mais rien n'est fait pour aider ces enfants à s'adapter³⁵⁷.

En ce qui concerne le logement, les Roms, qui vivent dans les villes, sont souvent confinés dans des ghettos. Ceux qui vivent dans les campagnes ou les villages seront souvent isolés du reste de la population du village ou devront habiter dans des villages spécialement aménagés pour eux, puisqu'ils ne sont pas tolérés par le reste de la population. Parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi, ils vivent dans des maisons souvent insalubres ou bien ils sont obligés de squatter. Alors que sous le régime communiste, ils pouvaient bénéficier d'allocations à l'habitation, avec la privatisation qui a suivi la chute du communisme, les Roms n'ont plus droits à ces allocations et ont de plus en plus de difficultés à se loger décentement. Les Roms ont aussi de la difficulté à se trouver un logement parce qu'on refuse de leur vendre ou de leur louer. Quant aux logements sociaux, dès que l'on apprend que la personne qui en fait la demande est Rom, on lui donnera le pire logement disponible ; dans le cas des logements privés, il est probable que la personne n'en obtiendra pas du tout³⁵⁸. Bien que la *Constitution* hongroise interdise toute discrimination fondée sur la race, l'ethnie ou la nationalité il n'existe aucune disposition législative particulière interdisant la discrimination en matière d'habitation, ni aucun recours pour remédier à une telle situation³⁵⁹.

Les Roms sont toujours discriminés dans l'emploi. Avec la crise économique qui a commencé à sévir en Hongrie vers la fin des années quatre-vingts, les Roms ont été les plus durement affectés par la fermeture des usines et les congédiements. D'une part, les entreprises voulaient se débarrasser des éléments non désirables i.e. les Roms et, d'autre part, à cause du niveau d'éducation très peu élevé des Roms, il est presque impossible pour eux de se trouver à nouveau de l'emploi. Bien que certaines lois visant à

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, *supra*, note 189, p.30-31 ; *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, *supra*, note 179, p.9 ; P. RADO, Office of the national and ethnic minorities of Hungary, *Report on the Education of Roma Students in Hungary*, 1997, en ligne : www.melh.hu/neklv/Angol/romaedu.htm.

³⁵⁸ IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Hongrie : *La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, *supra*, note 353, paragraphe 6.2.

³⁵⁹ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, *supra*, note 189, p. 44-47.

interdire la discrimination dans l'embauche aient été adoptées, les Roms doivent souvent faire face à de la discrimination et à de l'hostilité lorsque vient le temps de trouver de l'emploi³⁶⁰. Enfin, lorsque les Roms trouvent de l'emploi, ils recevront souvent jusqu'à 20% de moins en salaire, pour un même emploi, que les non-Roms³⁶¹.

En Roumanie

Depuis la chute du communisme en Roumanie, la situation pour les Roms n'a guère changé. Depuis 1989, nous remarquons une escalade dans la haine ethnique et dans la violence à l'égard des Roms ainsi qu'un accroissement des tensions entre la population rom et le reste de la population. La rhétorique nationaliste adoptée par le gouvernement de Iliescu ainsi que la situation économique du pays qui n'a cessé de se détériorer, ont fait des Roms les premières victimes de cette haine et de cette violence³⁶². Ils sont devenus des boucs émissaires idéaux en cette période de crise économique et de désintégration sociale.

En plus de la discrimination généralisée à laquelle les Roms sont confrontés, ils sont victimes de nombreuses attaques violentes : agressions et abus de la part de la population en général et des forces de l'ordre, agressions physiques et même meurtres ; maisons brûlées et évictions des villages ou des villes dans lesquels ils se sont établis³⁶³. Dans la plupart des cas, les autorités policières n'ont pas assuré comme il le fallait la protection de la vie et des biens des Roms. Au cours des deux dernières années, les autorités ont toutefois réalisé quelques progrès en traduisant en justice quelques-uns des auteurs de ces actes de violence. Le comportement de la police lors de ces événements n'a jamais fait l'objet d'enquête exhaustive, malgré certaines allégations de complicité, voire de participation de la police dans ces actes de violence³⁶⁴.

³⁶⁰ Ibid., p.39 ; HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, supra, note 164, à la p.23.

³⁶¹ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra, note 189, à la p.42.

³⁶² UNHCR, *Background Paper on Romanian Refugees and Asylum Seekers*, Genève 1994, à la p.10 ; HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, supra, note 340.

³⁶³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Reports for 1998*, Londres, 1998 ; ROMA RIGHTS, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, spring 1998, p.35-42 ; US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1998*, supra, note 179.

³⁶⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, *Roumanie : résumé des préoccupations relatives aux droits de l'homme*, EUR 39/06/98, 21 avril 1998, à la p.16 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *Romania : Broken Commitments to Human Rights*, EUR 39/01/95 mai 1995 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *Update to May 1995 Report*, septembre 1995 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *Romanian authorities respond to Amnesty International's May 1995 Report*, EUR 39/22/95, octobre 1995 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *The alleged ill-treatment of Simion Lupescu, Madalin Mocanu, Adeline Matei and Viktor Safta*, EUR 39/03/97, mai 1997.

Dans l'éducation, les Roms continuent à subir une forte discrimination accentuée par le sentiment anti-Rom de la population. Mais, signes encourageants, le Ministère de l'éducation a annoncé, en avril dernier, une série de mesures visant à améliorer l'éducation des Roms. On prévoit la mise en place de classes «volantes» qui suivront les jeunes Roms dans leur migration. Également, sur demande des Roms, on ouvrira des classes supplémentaires, pour eux, dans les écoles secondaires³⁶⁵.

Il en va de même au niveau du logement et de l'accès aux lieux publics. Il semble, qui plus est, que la police ait recommandé aux restaurateurs et aux propriétaires de bars de ne pas servir les Roms après une certaine heure. Pour le logement, on les installe dans des bidonvilles situés en périphérie des grandes villes. Leurs maisons sont souvent dépourvues d'électricité et d'eau courante³⁶⁶.

Les Roms sont aussi l'objet de discrimination au niveau de l'emploi. Dû à leur bas niveau d'éducation et à leur mauvaise réputation au sein de la population, ils ont de la difficulté à se trouver de l'emploi. Souvent, on leur refuse des promotions et, à compétences égales, ils auront beaucoup moins de chance que les non-Roms à se trouver de l'emploi. Ils occupent des emplois précaires et sous-payés. Coupés de leurs métiers traditionnels, sous-qualifiés, analphabètes dans une large proportion ils sont, plus encore que les autres Roumains, frappés par le chômage et la misère³⁶⁷.

Les Roms ont aussi été victimes, dans les médias roumains, de diffamation et d'incitation à la violence ethnique. La presse roumaine mentionne systématiquement l'origine ethnique lorsqu'un Rom est impliqué dans un fait divers ou un acte criminel³⁶⁸.

Comme nous pouvons le constater, la situation des Roms, autant en Hongrie qu'en Roumanie, est critique. Ils représentent certainement la minorité la plus défavorisée et la plus marginalisée dans chacun

³⁶⁵ *Country Reports on Human Rights Practices for 1998*, supra, note 179, à la p.10 ; «La communauté tzigane vivait mieux sous le régime de Ceausescu», *Agence France-Presse* (13 février 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS) ; HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, supra, note 340, à la p.7.

³⁶⁶ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania*, supra, note 340 ; HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT for 1998, Helsinki, 1998.

³⁶⁷ *Ibid.* ; Z., BARANY, «Grim realities in Eastern Europe» dans *Transition*, 29 mars 1995, vol.1, no.4 Open Media Research Institute (OMRI), Prague, p.3-4, 7-8.

³⁶⁸ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania*, supra, note 340, aux p.86-89 ; ROMA RIGHTS, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, supra, note 230, aux p.35-42 ; «L'État sans frontière des Tziganes de Roumanie», *Le Devoir* [de Montréal] (11 mars 1997).

de ces États. Ils souffrent de préjugés persistants à leur égard et sont victimes d'un racisme profondément ancré dans la société. Ils sont la cible de manifestations souvent violentes de racisme et d'intolérance autant de la part des autorités que de la population. Ces préjugés conduisent à des discriminations systématiques tant au niveau social qu'économique. Ces discriminations envers eux alimentent le processus d'exclusion sociale dont souffrent les Roms. Depuis la chute du communisme, leur situation s'est détériorée. Il convient, dans le but d'obtenir une société pluraliste fondée sur des valeurs démocratiques, de remédier à cette situation, d'aider les Roms à s'intégrer et de respecter leurs droits rendant ainsi possible une coexistence pacifique entre les Roms et les non-Roms.

Comme ils n'ont pas de Mère-Patrie qui pourrait leur venir en aide et défendre leurs intérêts, il relève des États, en l'occurrence de la Hongrie et de la Roumanie, de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à cette situation et mettre un terme à ces violations constantes de leurs droits. Justement, regardons quelles actions ou mesures ces États ont déjà mises en place pour régler le problème des Roms. Les législations existantes en matière de protection des droits des minorités ou de non-discrimination sont-elles suffisantes ?

5.3 Les législations sur la protection des minorités et sur l'égalité «deux poids, deux mesures quand il s'agit des Roms»

Nous verrons, dans ce chapitre, qu'elles sont les dispositions législatives applicables aux Roms en Hongrie et Roumanie³⁶⁹. Puis, nous analyserons dans quelle mesure ces dispositions protègent effectivement leurs droits.

En Hongrie

Comme nous l'avons vu précédemment³⁷⁰, la Hongrie a ratifié tous les instruments internationaux et européens qui affectent les droits des minorités³⁷¹, à l'exception de la *Charte sociale européenne*. Elle

³⁶⁹ Une vue d'ensemble de la législation existant en Hongrie et en Roumanie dans le domaine de la lutte contre le racisme est publiée dans : INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE LAUSANNE, *Mesures juridiques existant dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance*, publication du Conseil de l'Europe, CRI (98)80.

³⁷⁰ Voir la partie 2.1, ci-dessus aux p. 53 à 74.

³⁷¹ Notamment : le *Pacte sur les droits civils et politiques*, le *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination*, la *Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales* ainsi que ses protocoles, la *Charte européenne de l'autonomie*

a aussi modifié sa *Constitution* pour y inclure des dispositions sur les minorités³⁷², la discrimination et le racisme³⁷³. La plupart de ces instruments sont directement applicables en droit interne et peuvent être invoqués devant les tribunaux nationaux.

Le *Code pénal* hongrois a été récemment amendé et interdit maintenant le génocide, qui y est défini comme «*tout acte de cruauté mentale ou physique contre les membres de groupes nationaux, ethniques ou religieux pour motif d'appartenance à ce groupe, dans le but de parvenir à sa destruction totale ou partielle*»³⁷⁴. Il interdit aussi l'apartheid³⁷⁵, la violence exercée à l'encontre d'un groupe national, ethnique ou religieux³⁷⁶ et l'incitation à la haine contre un groupe national, ethnique ou religieux³⁷⁷. Dans la pratique, on n'applique pas encore très rigoureusement ces nouvelles dispositions³⁷⁸.

Le *Code civil* interdit, pour sa part, les atteintes aux droits de la personne pour des motifs de nationalité, de race ou de religion³⁷⁹. La *Loi sur les minorités nationales*³⁸⁰, quant à elle, reconnaît aux Roms le statut de minorité nationale. Ils peuvent donc maintenant se prévaloir des dispositions de cette loi pour faire reconnaître leurs droits. Comme nous l'avons déjà vu, elle protège assez bien les minorités malgré quelques failles, particulièrement en ce qui concerne les garanties financières. Par contre, compte tenu de la situation de misère dans laquelle se trouvent les Roms et de la ségrégation dont ils sont l'objet, elle est insuffisante pour les protéger adéquatement et préserver leurs droits.

L'un des aspects les plus importants de cette loi est la création de gouvernements minoritaires autonomes. Ces gouvernements sont conçus pour permettre l'intégration des minorités en leur octroyant une certaine autonomie culturelle dans les domaines de l'éducation, de la langue et de la culture. Lors des élections locales de 1994-1995, les Roms ont élu 415 gouvernements autonomes locaux. Un gouvernement

locale, la *Charte européenne des langues régionales et minoritaires* et la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales* et, enfin, elle a souscrit à la Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe.

³⁷² *Constitution de la Hongrie, supra*, note 167 article 68.

³⁷³ *Ibid.*, article 70.

³⁷⁴ *Code Pénal, supra*, note 350 article 155.

³⁷⁵ *Ibid.*, article 157.

³⁷⁶ *Ibid.*, article 174/B.

³⁷⁷ *Ibid.*, article 269.

³⁷⁸ IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes, supra*, note 353, paragraphe 7.1 ; IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information HUN30156.EFX, DGD/IR, *supra*, note 351.

³⁷⁹ *Code Civil* de 1959, articles 8 et 76.

³⁸⁰ *Loi sur les minorités nationales, supra*, note 163.

autonome national a aussi été élu. Depuis, au moins treize de ces instances autonomes pour les Roms ont cessé de fonctionner³⁸¹.

Plusieurs raisons expliquent ce fait. Premièrement, il y a un manque de connaissance et d'expérience de la part des représentants roms élus pour constituer ces gouvernements locaux³⁸². Deuxièmement, alors que la plupart des gouvernements locaux autonomes pour les minorités s'occupent principalement des questions relatives à l'éducation, à la culture et à la langue, les gouvernements roms locaux, à cause de la situation de misère des Roms, doivent en plus être actifs dans les domaines reliés à la santé, au problème social et à l'emploi³⁸³. Troisièmement, il ne leur est pas alloué suffisamment de fonds, de la part du gouvernement hongrois, leur permettant de faire face à leurs responsabilités à l'égard de la communauté rom, ce qui contribue à les marginaliser encore davantage. De surcroît, même si, en vertu de la *Loi sur les minorités nationales*, les collectivités locales doivent aider financièrement les gouvernements minoritaires, dans les faits, il semble que ces dernières refusent ou se montrent récalcitrantes, à fournir cette aide financière aux gouvernements autonomes roms. Les compressions budgétaires imposées aux collectivités locales ainsi que l'attitude généralement négative à l'égard des Roms contribuent largement à cet état de fait³⁸⁴. Ainsi, les gouvernements minoritaires roms sont maintenus dans une situation de dépendance par rapport à la collectivité locale et ne peuvent donc pas disposer de ces sommes à leur guise. Le financement des collectivités minoritaires autonomes devrait être augmenté et acheminé autrement. Plutôt que d'être acheminés par l'intermédiaire des autorités municipales, les fonds devraient être confiés directement au gouvernement minoritaire autonome.

Conséquemment, les relations entre les gouvernements minoritaires roms et les collectivités locales sont de plus en plus tendues. Les préjugés et la discrimination étant toujours très présents, la population des collectivités voit d'un mauvais œil ces Roms à qui la collectivité doit apporter une aide financière. Une

³⁸¹ HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, *supra*, note 164, à la p.24.

³⁸² CONSEIL DE L'EUROPE, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action : Self-Government of Gypsies in Hungary Seen in the Light of the Experience of the Sami Self-Government in Norway*, DECS/SE/DHRM (96)17), 1996, à la p.23.

³⁸³ HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, *supra*, note 164, à la p.25.

³⁸⁴ HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, *supra*, note 189, à la p.61.

telle situation contribue à isoler encore davantage les Roms et à accroître le désillusionnement chez ces derniers qui comptaient sur ce système de gouvernements autonomes pour améliorer leur sort³⁸⁵.

Certaines accusations d'interférence dans les élections de 1994 -95 pour le gouvernement national de la minorité Rom ont été portées contre le gouvernement hongrois. Il semble que des efforts aient été faits par les responsables de l'organisation de ces élections pour décourager les Roms d'aller voter et pour favoriser un parti rom privilégié par le gouvernement³⁸⁶.

De fait, les élections pour les instances autonomes nationales des douze autres minorités ont été tenues à Budapest alors que celles pour le gouvernement minoritaire national rom ont eu lieu à Szolnok, ville située dans une province éloignée de la capitale, et donc difficile d'accès pour les Roms n'habitant pas cette région. Cette ville est aussi le chef-lieu du groupe rom, *Lungo Drom*, parti favorisé par le gouvernement hongrois³⁸⁷. Ce faisant, il semble que le gouvernement ait, d'une part, voulu empêcher la population de se rendre aux élections pour que les élections soient annulées faute de quorum et, d'autre part, ait cherché à s'assurer que le parti de son choix remporte les élections³⁸⁸. De plus, les élections se sont tenues la dernière journée autorisée par la loi. Si, pour une raison ou une autre, elles avaient dû être annulées, le vote n'aurait pas pu se tenir et il aurait fallu attendre encore quatre années avant que les Roms ne puissent se constituer un gouvernement au niveau local. Également, le vote qui devait être secret a dû se faire en public à cause du manque de temps et du manque d'isoloirs³⁸⁹. Il semble aussi que plusieurs autres irrégularités aient eu lieu notamment, des citoyens auraient été autorisés à voter plus d'une fois. Enfin, il semble que le gouvernement ait financé de manière importante le groupe *Lungo Drom*, au détriment des autres représentants politiques des Roms, ce qui aurait eu un impact important sur les résultats de l'élection³⁹⁰. L'une des conséquences de la victoire de *Lungo Drom* est que les autres groupes roms ne sont pas adéquatement représentés au niveau national³⁹¹.

³⁸⁵ *Ibid.*, à la p.64-65.

³⁸⁶ *Ibid.*, à la p.66.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ CONSEIL DE L'EUROPE, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action : Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self Governments*, DECS/SE/DHRM (96)23), 1996, à la p.28-29.

En interférant ainsi dans le processus électoral et en négligeant de fournir au gouvernement rom l'aide financière à laquelle ils ont droit en vertu de la loi, le gouvernement a violé le droit à l'autonomie, nouvellement reconnu à la minorité rom. D'ailleurs, il convient de noter que dans la première version du projet de loi sur les minorités nationales et ethniques, les Roms n'avaient pas été inclus dans la liste des minorités protégées par la loi³⁹².

En octobre 1998, de nouvelles élections municipales et locales se sont tenues. Les Roms ont fait élire environ 800 collectivités minoritaires autonomes. L'on trouve aussi des représentants roms dans les administrations municipales de 320 localités³⁹³.

On peut véritablement parler de deux poids, deux mesures lorsque vient le temps de protéger les droits de la minorité rom. La *Loi sur les minorités nationales* n'est pas appliquée de la même manière pour les Roms que pour les autres minorités. Les préjugés, la ségrégation et la discrimination en conditionnent l'application. Les Roms sont, une fois de plus, isolés, méprisés et laissés en marge du processus de changement qui affecte la nouvelle Hongrie et ses minorités.

En Roumanie

Comme nous l'avons vu précédemment, la Roumanie a ratifié la plupart des conventions internationales et européennes en matière de protection des minorités, à l'exception de la *Charte sociale européenne* et de la *Charte des langues régionales et minoritaires*³⁹⁴.

De plus, elle a adopté une nouvelle *Constitution* en 1991 dans laquelle sont consacrés les principes de la prééminence du droit, du respect des droits de l'homme et des minorités. Cette nouvelle *Constitution* contient plusieurs dispositions qui protègent les droits des minorités mais, il n'existe pas en Roumanie de législation spécifique relativement aux droits des minorités³⁹⁵.

³⁹² L., KATUS, «The Birth of a Minority Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p.154-186 ; J., PALOK, «The Birth of a Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p.186-198.

³⁹³ «Les Hongrois aux urnes pour les élections municipales et régionales», *Agence France-Presse* (18 octobre 1998), en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com ; IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Hongrie: La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, *supra*, note 222, paragraphe 7.2.2.

³⁹⁴ Ci-dessus, p.17-30.

³⁹⁵ *Constitution de la Roumanie*, *supra*, note 196, aux articles 6 et 32.

La *Constitution* roumaine contient aussi des dispositions visant à combattre le racisme, la discrimination et d'autres manifestations d'intolérance. C'est le cas notamment de l'article 30 qui interdit l'exhortation à la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse et l'incitation à la discrimination. Elle contient aussi des dispositions générales d'égalité tels l'article 4 alinéa 2 et l'article 16 alinéa 1. Mais, il n'existe pas de législation spécifique relativement visant à combattre la discrimination raciale et les autres manifestations d'intolérance.

Le *Code pénal* contient aussi des dispositions punissant la propagande fasciste commise en public et l'incitation à l'assassinat des populations jugées de race inférieure³⁹⁶, la propagande nationaliste chauvine et l'incitation à la haine raciale ou nationale³⁹⁷. Sont également punissables, les actes commis par des fonctionnaires ayant pour effet de limiter l'emploi ou l'exercice des droits d'un individu ou qui place un individu dans une situation d'infériorité pour des raisons de nationalité, de race, de sexe ou de religion³⁹⁸.

Toutefois, considérant la situation particulière de la communauté rom en Roumanie, ces dispositions ne semblent pas recevoir pleine exécution à l'égard de cette communauté. Les Roms continuent d'être l'objet de discrimination systématique et d'abus autant de la part des forces de l'ordre que de la population ainsi que des groupes néonazis et skinheads. Les policiers sont toujours réticents à enquêter sur les violations à l'égard des Roms et il est difficile d'obtenir réparation judiciaire³⁹⁹.

Ainsi, malgré l'existence de normes constitutionnelles pouvant protéger les Roms contre la discrimination et le racisme, il semble difficile pour eux d'obtenir réparation devant les tribunaux. Ici aussi, les préjugés, la ségrégation et la discrimination conditionnent l'application de ces normes. Les Roms sont, une fois de plus, marginalisés et méprisés. La législation existante et l'application qui en est faite paraissent largement insuffisantes pour protéger les Roms.

³⁹⁶ *Code Pénal, supra*, note 217 article 166.

³⁹⁷ *Ibid.*, article 317.

³⁹⁸ *Ibid.*, article 247.

³⁹⁹ CES NU, Commission des droits de l'Homme, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Doc.NU, 54^{ème} sess., E/CN.4/1999/15; «Gypsies Protest against racism», *Associated Press (AP)* (16 mars 1998), en ligne: LEXIS/NEXIS.

5.4 Les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ainsi que les perspectives d'adhésion à l'Union européenne favorisent la solution du problème Rom

Nous verrons maintenant les mesures prises, le cas échéant, par la Hongrie et la Roumanie pour remédier aux problèmes des Roms et étudierons qu'elle a été l'influence des perspectives d'adhésion à l'Union européenne dans la décision de ces pays de trouver une solution aux problèmes de cette communauté.

5.4.1 Le Conseil de l'Europe et l'OSCE

Le Conseil de l'Europe doit, d'une part, veiller à ce que tous les États membres se conforment aux normes de l'Organisation, le respect des minorités, et donc des Roms, étant l'une d'elles. D'autre part, il doit aider les États membres dans leurs transformations juridiques, politiques et sociales.

Les instruments du Conseil de l'Europe, notamment la *Convention européenne des droits de l'homme* et la *Convention-cadre pour les minorités* ainsi que leurs mécanismes de contrôle sont pertinents, comme nous l'avons vu, pour la protection des Roms. Outre la procédure de contrôle devant la Cour européenne des droits de l'homme, il existe aussi des mécanismes de suivi et de contrôle. Ces procédures de suivi sont exercées par le Comité des Ministres et par l'Assemblée parlementaire. Elles sont complémentaires⁴⁰⁰. Pour contrôler le respect des obligations et des engagements des États membres du Conseil de l'Europe, cette dernière a mis sur pied une «*commission pour le respect des obligations et des engagements des États membres du Conseil de l'Europe*». Il est dès lors possible, pour le Conseil de l'Europe de s'assurer du respect des normes de cet instrument par les États qui y ont adhéré. Les obligations contractées lors de la ratification de la *Convention-cadre pour les minorités* font l'objet d'une telle procédure de suivi de la part de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ Voir CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Directive relative au respect des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe*, Directive No. 508 (1995) ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative au respect des obligations et des engagements contractés lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe*, Résolution 1031 (1994) ; CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Rapport final du Comité des Sages au Comité des ministres*, 103^e sess., CM(98)178, 20 octobre 1998, aux p.14-15.

⁴⁰¹ *Ibid.*, voir aussi CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Règles adoptées par le Comité des ministres relatives aux mécanismes de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Résolution (97)10, 601^e sess., CM/DÉL/RÉS/97(10), 17 septembre 1997.

Ainsi la Roumanie a fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire⁴⁰². En 1997, elle a décidé de clore cette procédure de suivi puisque la Roumanie a été en mesure de respecter les obligations et engagements pris⁴⁰³. Toutefois, elle pourrait en décider la réouverture notamment, si les autorités roumaines font défaut de promouvoir une campagne de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance ainsi que d'adopter toutes mesures utiles en faveur de l'intégration sociale de la population rom⁴⁰⁴.

Le Conseil de l'Europe, individuellement ou avec la collaboration de l'OSCE, mène aussi de nombreuses activités concernant les Roms. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a créé un Groupe de travail sur les Roms/Tsiganes. Un groupe de spécialistes sur les Roms, le MG-S-ROM, a aussi été créé. Il examine actuellement, avec le fonds de développement social du conseil de l'Europe, les possibilités de coopération en vue d'atténuer le handicap social et économique dont souffrent les Roms⁴⁰⁵.

Aussi, dans le cadre de son projet sur les Roms en Europe, le Conseil de l'Europe, en coopération avec le Point de contact du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) sur les questions roms, a organisé deux réunions de représentants des organes consultatifs nationaux entre les Roms et les gouvernements⁴⁰⁶. Le BIDDH est un organisme qui relève de l'OSCE. Il aide les États à réaliser la dimension humaine de l'OSCE en les assistant dans la mise en place d'institutions démocratiques et dans la tenue d'élections libres. Il sert également de point de contact entre l'OSCE, les ONG et diverses organisations roms. Depuis 1994, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire

⁴⁰² Les procédures du Comité des ministres sont confidentielles, nous n'avons donc pas pu y avoir accès. Voir la *Directive No. 508*, supra, note 267.

⁴⁰³ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie* supra, note 153 ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, supra, note 86.

⁴⁰⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, Résolution 1123 (1997), aux paragraphes 14(v) et 15.

⁴⁰⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Désignation d'un médiateur pour les Roms/Tsiganes*, 656^e réunion, CM/DÉL/DÉC(99)656/6.3, 19 janvier 1999.

⁴⁰⁶ *Ibid.* ; CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Projet du Conseil de l'Europe relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, 645^e réunion, CM/DÉL/DÉC(98)645/6.6, 20 octobre 1998; CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Rapport du Secrétariat sur les activités du projet relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, CM((98)161.

du BIDDH, coopèrent dans les domaines des droits de l'homme, des institutions démocratiques et de la prééminence du droit. Ils s'occupent, entre autres, de la question des Roms⁴⁰⁷.

Ainsi, les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE contribuent à l'amélioration de la situation des Roms et à une meilleure protection de leurs droits. Ils aideront les États membres du Conseil de l'Europe à accomplir les transformations juridiques, politiques et sociales nécessaires pour permettre l'intégration des Roms et devenir ainsi de véritables démocraties pluralistes.

5.4.2 L'Union européenne

Nous examinerons maintenant dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions communautaires favorisent les droits des Roms.

En Hongrie

En juillet 1997, la Commission européenne a émis son avis sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne⁴⁰⁸. Dans l'évaluation des critères politiques de l'adhésion, la Commission européenne mentionnait que, malgré certains progrès réalisés grâce aux mesures déjà prises par le gouvernement hongrois relativement à la protection des Roms, certaines améliorations méritent encore d'être apportées. En outre, le partenariat pour l'adhésion avec la Hongrie mentionne, comme priorité à moyen terme, la poursuite des efforts visant à améliorer la situation des tsiganes⁴⁰⁹. Dans son rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie⁴¹⁰, la Commission européenne a, de nouveau, examiné les efforts du gouvernement relativement à la question de la minorité Rom, et elle est d'avis que le traitement de cette minorité n'est toujours pas satisfaisant. Elle conclut que le gouvernement «*devra continuer à améliorer la situation des tsiganes*»⁴¹¹.

⁴⁰⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE*, 646^e réunion, CM/DÉL/DÉC(98)646/2.6, ; CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative à la politique générale : Conseil de l'Europe et OSCE*, Recommandation 1381 (1998).

⁴⁰⁸ UNION EUROPÉENNE, *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, *supra*, note 98.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p.19.

⁴¹⁰ UNION EUROPÉENNE, *Rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, *supra*, note 235.

⁴¹¹ *Ibid.*, p.11.

Le fait que l'Union européenne tienne compte du traitement de la minorité Rom en Hongrie, dans l'évaluation des critères politiques d'adhésion, est certainement l'un des facteurs importants qui a joué dans l'élaboration des mesures prises par le gouvernement hongrois pour améliorer la situation des Roms.

D'ailleurs, en juillet 1997, à peu près au moment où la Commission européenne émettait son avis, le gouvernement hongrois adoptait une résolution visant à mettre sur pied un programme pour aider la communauté Rom à surmonter ses difficultés sociales⁴¹². Ce programme devrait améliorer le bien-être des Roms, leur santé et l'éducation des jeunes Roms. Ce nouveau programme comporte aussi des dispositions visant la promotion de la tolérance envers les Roms auprès de la société civile. Également, le comportement de la police envers les Roms devra être contrôlé. Des délais sont prévus dans la résolution pour accomplir les changements nécessaires à la réalisation de ce programme. En outre, il prévoit que les gouvernements locaux devront aider à l'implantation de ce programme

Ce programme du gouvernement a été mal accueilli par les Roms. D'une part, parce que les délais prévus sont trop courts pour accomplir les changements nécessaires et, d'autre part, parce qu'aucun financement additionnel n'est prévu. On ne prévoit qu'une redistribution des ressources actuellement disponibles, ressources qui sont déjà très insuffisantes⁴¹³.

Ce programme fait suite à diverses autres initiatives, plutôt malheureuses, du gouvernement hongrois visant à améliorer la situation des Roms en Hongrie, dont notamment, la création d'un département des affaires Gypsy, en 1994, relevant de l'Office pour la protection des minorités nationales⁴¹⁴. Ou encore, l'instauration d'une fondation pour les Roms pour la promotion, la préservation et la protection de l'identité, de la langue et de la culture rom⁴¹⁵. Ou l'établissement, en 1995, d'un Conseil de coordination pour les affaires roms qui doit promouvoir l'intégration des Roms et formuler des propositions visant à

⁴¹² *Government Resolution on a package of medium term measures intended to improve the living standards of the Gypsies*, No. 1093/1997 (VII.29).

⁴¹³ *Country Report on Human Rights Practices for 1997*, *supra*, note 179.

⁴¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action : Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self Governments*, *supra*, note 389, à la p. 18.

⁴¹⁵ *Ibid.*, à la p. 19 ; *Government Resolution on the establishment of the Public Foundation for the Gypsy Minorities in Hungary*, No. 1121/1995 (XII.7) ; HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, *supra*, note 164.

améliorer la situation des Roms⁴¹⁶. Ou enfin, la création, en 1996, d'un Comité pour les affaires Roms, relevant du bureau du Premier ministre et servant de forum de discussion relativement aux affaires roms⁴¹⁷.

Vers la fin de juin 1998, le gouvernement nouvellement élu a présenté un nouveau programme consacré aux minorités nationales. Ce programme apporte peu par rapport au passé. La responsabilité des institutions culturelles et éducatives est entièrement dévolue aux gouvernements minoritaires, sans toutefois être accompagnée d'un transfert des ressources financières nécessaires aux collectivités minoritaires autonomes pour assumer les charges d'un tel transfert⁴¹⁸.

Le 30 novembre 1998, le gouvernement a aussi proposé un plan prévoyant que le Ministre de la Justice mènera une étude des diverses lois comportant des dispositions relatives à la discrimination et ce, en vue d'examiner leur mise en application et de déterminer leurs inconvénients. Les résultats définitifs de l'étude devraient être présentés le 31 décembre 1999 au plus tard⁴¹⁹.

Le gouvernement, comme nous pouvons le voir, tente de trouver des solutions pour satisfaire aux exigences de l'Union européenne qui lui recommande de continuer à améliorer la situation des Roms. À plus ou moins long terme, cette situation ne peut qu'être bénéfique aux Roms qui verront leurs droits de mieux en mieux respectés.

On remarque aussi une nouvelle tendance, au sein des tribunaux judiciaires, à faire respecter les droits des Roms. À cet égard, nous citerons une affaire récente, l'affaire *Goman*⁴²⁰. Cette affaire est intéressante à plusieurs égards. D'une part, elle démontre très bien la discrimination dont sont victimes les Roms que ce soit de la part des autorités, des tribunaux ou des particuliers. D'autre part, elle démontre aussi une tendance nouvelle des tribunaux judiciaires à faire respecter les droits des Roms.

⁴¹⁶ *Government Resolution 1120/1995 (XII.7), Ibid.*

⁴¹⁷ HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, supra, note 164.

⁴¹⁸ HONGRIE, *Government Program for a civic Hungary (1999)*, Budapest, juin 1998, en ligne : www.meh.hu/ules/government_program.htm (date d'accès : 17 avril 1999 ; Voir aussi IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information HUN29826.EFX, DGD/IR, Ottawa, 21 août 1998.

⁴¹⁹ IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, supra, note 353, paragraphe 7.1.

⁴²⁰ Cette affaire est commentée dans NEKI, Bureau de défense juridique des minorités nationales et ethniques, *White Booklet 1997*, Budapest, NEKI et Osiris Publishing House 1997, p.53-56.

En septembre 1995, le propriétaire d'un pub de la ville de Pécs a refusé de servir M. Goman, un Hongrois d'origine rom, au motif que dans son établissement, il est interdit aux Gypsies de manger, de boire ou de s'amuser. Deux jours plus tard, par l'intermédiaire de son avocat, M. Goman a déposé une plainte pénale en diffamation auprès des autorités locales contre le propriétaire du pub. Les tribunaux ont rejeté la plainte de Goman et condamné ce dernier à une année de probation pour avoir calomnié le propriétaire du pub !

Parallèlement à l'action pénale, M. Goman a aussi déposé deux recours de nature administrative auprès du bureau du maire. L'un parce que le propriétaire du pub a refusé d'inscrire la plainte de Goman dans son registre des plaintes. L'autre, parce qu'il a été exclu du pub à cause de sa race. Le maire a imposé une amende de 10\$ au propriétaire du pub pour avoir négligé d'inscrire la plainte au registre, mais il a rejeté l'autre recours, invoquant une absence de réglementation visant à sanctionner le refus de servir un individu sur la base de sa race.

Goman a aussi intenté une action civile contre le propriétaire du pub. Il a fondé son action sur l'article 76 du *Code civil* qui dispose que toute discrimination fondée sur la nationalité, la race ou l'appartenance religieuse constitue une atteinte aux droits de la personne. En réparation, Goman a demandé des dommages-intérêts, une excuse publique du propriétaire du pub faite dans un grand journal hongrois, et a demandé à la Cour d'interdire au propriétaire du pub de commettre des actes similaires de discrimination. La Cour, dans un jugement sans précédent, a donné raison à Goman et a condamné le propriétaire aux réparations demandées par Goman. Le jugement de la Cour a été confirmé en appel. Cette affaire crée un précédent jurisprudentiel en vertu duquel les victimes de discrimination, par des parties privées, pourront maintenant invoquer le *Code civil* pour sanctionner des actes de discrimination fondés sur la race.

En Roumanie

Dans son rapport sur le respect des engagements contractés par la Roumanie, le Conseil de l'Europe convient de l'urgence de développer des actions afin de prévenir et de combattre les manifestations d'intolérance vis-à-vis de la minorité rom de Roumanie⁴²¹.

⁴²¹ CONSEIL DE L'EUROPE, A.P, *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, supra, note 218, aux p.23-24.

De même, la Commission européenne, dans son avis sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, relativement à l'évaluation des critères politiques de l'adhésion, constate la nécessité pour le gouvernement roumain d'établir et de développer des mesures d'intégration pour la communauté rom⁴²². Dans son rapport régulier sur le progrès réalisé par la Roumanie en vue de l'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne réitère l'urgence pour la Roumanie de trouver des solutions aux problèmes des Roms pour obtenir des solutions durables à moyen terme⁴²³.

Dans son nouveau programme, publié quelque temps après la parution de l'avis de la Commission européenne, le gouvernement a établi comme priorité le règlement de la question rom⁴²⁴. À l'occasion de ce nouveau programme, un comité interministériel chargé des minorités nationales a été instauré par une décision du gouvernement en août 1998. Aussi, la sous-commission responsable de l'élaboration d'une stratégie d'intégration des tsiganes a tenu sa première réunion en septembre 1998⁴²⁵.

Également, le ministère de l'éducation a accordé à la minorité rom un traitement privilégié en lui réservant pour l'année scolaire 1998-1999, un certain nombre de places dans la formation des enseignants et en mettant sur pied des classes volantes⁴²⁶.

En janvier 1997, le gouvernement roumain a créé le Département pour la protection des minorités nationales. À l'intérieur de ce département, il y a un Office National des Roms⁴²⁷.

L'adhésion à l'Union européenne étant une priorité pour la Roumanie, les pressions exercées sur elle pour régler la question des Roms ne peuvent qu'être bénéfiques pour eux. À cet égard, il est intéressant de noter les efforts entrepris par la Roumanie pour satisfaire aux conditions politiques d'adhésion à l'Union européenne. Toutefois ces efforts sont encore largement insuffisants pour régler le problème de la minorité rom.

⁴²² UNION EUROPÉENNE, *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, *supra*, note 229, aux p.16-17.

⁴²³ UNION EUROPÉENNE, *Rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, *supra*, note 235, aux p.11-12.

⁴²⁴ Programme 1998-2000 du gouvernement roumain, *supra*, note 286.

⁴²⁵ UNION EUROPÉENNE, *Rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, *supra*, note 235, à la p.11.

⁴²⁶ *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, *supra*, note 179.

⁴²⁷ Ci-dessus, p.61-74 ; Voir aussi *Décision sur l'établissement du Département des minorités nationales*, No.17/1997.

Comme nous avons pu le constater, la situation qui afflige les Roms est complexe et les législations nationales existantes sont insuffisantes pour la corriger. Malgré l'existence de normes constitutionnelles interdisant la discrimination raciale ou ethnique, ou affirmant le caractère contraignant des traités internationaux ou européens ratifiés (dont plusieurs interdisent la discrimination), les gouvernements hongrois et roumain n'ont adopté aucune législation spécifique interdisant la discrimination raciale. Bien qu'il existe des dispositions protégeant les droits culturels, politiques et linguistiques des minorités nationales et d'autres rendant illégal le discours raciste et les infractions à caractère raciste, il n'existe aucune disposition spécifique octroyant une réparation adéquate à l'encontre d'actes discriminatoires, non violents ou non criminels.

Il faudra développer, autant en Hongrie qu'en Roumanie, une approche détaillée, à long terme, avant de pouvoir parler de véritable démocratie pluraliste et de véritable protection des droits des Roms. Dans le cadre de cette approche, il faudra élaborer des lois qui définissent clairement ce qui constitue de la discrimination et qui sanctionnent sévèrement les actes discriminatoires. Il faudra aussi prendre les moyens nécessaires pour faire respecter ces lois. La réparation matérielle et morale devra aussi être assurée aux victimes d'actes de violence ou de discrimination à caractère raciste. Il conviendrait également d'instaurer des programmes d'éducation de la société civile pour combattre le racisme et la violence. L'institution de l'Ombudsman ainsi que les divers départements chargés des minorités et des affaires roms peuvent s'avérer d'une grande utilité dans l'élaboration de ces nouvelles normes et dans la mise en place de programmes destinés à l'éducation contre le racisme et la violence. De même qu'ils peuvent être assistés par le Conseil de l'Europe et l'OSCE dans l'élaboration de normes et de mesures visant à protéger efficacement les Roms.

Nous avons pu constater que certains efforts ont tout de même été entrepris, ces dernières années, pour tenter de trouver des solutions au problème rom. Les aspirations de ces États à joindre l'Union européenne ont très certainement influencé leur volonté de régler le problème des Roms. Les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ont aussi contribué à favoriser les droits des Roms dans ces pays. D'autant plus que, le défaut pour ces États de se conformer aux normes du Conseil de l'Europe peut avoir de graves répercussions. D'une part, parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire ou du Comité des ministres, ou même être invités à se retirer du Conseil de

l'Europe⁴²⁸. D'autre part, parce que l'Union européenne en tient compte, comme nous l'avons vu, dans l'évaluation des critères d'adhésion de l'avis du Conseil de l'Europe.

Les Roms peuvent aussi faire valoir leurs droits devant la Cour européenne des droits de l'homme puisque, autant la Hongrie que la Roumanie, ont adhéré à la *Convention européenne des droits de l'homme*.

D'ailleurs, en octobre 1998, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision particulièrement intéressante pour les Roms. Il s'agit de l'affaire *Assenov*⁴²⁹. Dans cette affaire, un jeune Rom de 14 ans a été arrêté par la police bulgare, en septembre 1992, parce qu'il jouait pour de l'argent sur la place du marché d'une petite ville de province. Avec son père, il a été emmené, menottes au poignet, au commissariat de police. Ils ont été détenus pendant deux heures, puis relâchés sans qu'aucune accusation ne soit portée contre eux. Durant sa courte détention, le jeune Assenov aurait été roué de coups. Un certificat médical, émis deux jours après sa libération, établit qu'il a des ecchymoses pouvant résulter de coups.

Durant les deux années suivantes, Assenov et ses parents ont déposé plusieurs plaintes auprès des autorités, allant même jusqu'au Procureur général, mais aucune enquête n'a été ordonnée. Assenov a de nouveau été arrêté, puis maintenu en détention préventive pendant deux ans. En septembre 1993, Assenov a logé une plainte auprès de la Commission européenne des droits de l'homme. En septembre 1997, la Commission a référé son dossier à la Cour européenne des droits de l'homme qui a rendu jugement en octobre 1998. De façon unanime, la Cour a décidé que le gouvernement bulgare avait violé les dispositions 3, 5, 13 et 25 de la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Le défaut pour les autorités bulgares d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements du jeune Assenov, lors de sa première détention, donne lieu de croire qu'il y aurait effectivement eu des mauvais traitements sur la personne d'Assenov (*article 3 : droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels ou inhumains*). Les autorités bulgares ont également été reconnues coupables d'enfreinte au droit à la liberté et à la sécurité d'Assenov, en faisant défaut, lors de sa deuxième détention,

⁴²⁸ *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, S.T.E. No.1, article 8.

⁴²⁹ *Assenov et autres c. Bulgarie*, (Cour Eur. D.H.), 90/1997/874/1086, 28 octobre 1998 [ci-après affaire *Assenov*]; Voir aussi l'excellent commentaire de James A. Goldston : *Commentaire d'arrêt*, J.A. GOLDSTON, «Race and Discrimination litigation in Europe : Problems and Prospects», commentaire de *Assenov et autres c. Bulgarie*, *Roma Rights*, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, Automne 1998.

de l'emmener rapidement devant un juge, d'intenter un procès dans un délai raisonnable, tout en le gardant en détention en attendant le procès, ainsi qu'en ne l'autorisant pas à faire examiner le bien-fondé de sa détention par une cour de justice. La Bulgarie a également contrevenu à l'article 13 de la *Convention européenne des droits de l'homme* en n'enquêtant pas sur les allégations de mauvais traitements et en ne lui octroyant pas le droit à un recours effectif devant une cour de justice nationale ou devant une autre instance d'enquête. La Cour a ordonné le paiement de dommages et a condamné la Bulgarie aux frais et dépens.

L'interprétation qu'a faite la Cour de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme* est particulièrement intéressante et innovatrice. En effet, dans ce jugement, la Cour crée une nouvelle obligation pour les États, découlant de l'article 3 de la Convention, de mener une enquête lorsqu'il y a allégation de mauvais traitements. Ainsi, la Cour a interprété l'article 3 de la Convention, non seulement comme interdisant à un État de commettre des actes de torture ou des peines et des traitements inhumains ou dégradants sur un individu, mais aussi comme obligeant cet État à mener des enquêtes :

«La Cour considère que, dans ces conditions, lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'État, de graves sévices illicites et contraires à l'article 3, cette disposition, combinée avec le devoir général imposé à l'État par l'article 1 de la Convention «[de] reconnaître à toute personne relevant de [sa] juridiction, les droits et libertés définis (...) [dans la] Convention», requiert, par implication, qu'il y ait une enquête officielle effective»⁴³⁰.

Plus loin, la Cour spécifie que *«cette obligation, à l'instar de celle résultant de l'article 2, doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables.»⁴³¹*

La Cour explique, que l'absence de la reconnaissance d'une telle obligation, qui découlerait de l'article 3 de la Convention, rendrait inopérante, en pratique, la prohibition de torture ou de peines et de traitements inhumains ou dégradants de l'article 3 de la Convention :

«S'il n'en allait pas ainsi, nonobstant son importance fondamentale, l'interdiction légale générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants serait inefficace en pratique, et il serait possible dans certains cas à des agents de l'État de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle»⁴³².

⁴³⁰ *Assenov, ibid.*, paragraphe 102.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

Ainsi, le défaut pour l'État d'enquêter sur des allégations de torture ou de mauvais traitements opérerait un renversement du fardeau de la preuve, en créant une présomption réfutable que les blessures ont été occasionnées par le fait de l'État. Le fardeau de preuve incomberait donc à l'État, lorsqu'il y a preuve *prima facie* de torture ou de traitements ou peines dégradants ou inhumains, eu égard au principe voulant que lorsqu'un individu affirme avoir subi, au cours d'une garde à vue, des sévices lui ayant causé des blessures, il incombe au gouvernement de fournir une explication complète et suffisante pour l'origine de celles-ci⁴³³.

Cette interprétation nouvelle et innovatrice que la Cour européenne des droits de l'homme a donnée à cet article de la *Convention européenne des droits de l'homme* peut avoir une portée fort intéressante en matière de discrimination raciale. En effet, la Cour a déjà statué que, dans certains cas, la discrimination raciale peut équivaloir à des traitements dégradants, au sens de l'article 3 de la Convention⁴³⁴.

Ainsi, en appliquant, *mutatis mutandis*, l'affaire *Assenov* à ces cas, un requérant, qui invoquerait une violation de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme*, n'aurait plus à établir l'existence d'une discrimination raciale équivalant à des traitements dégradants. Le défaut pour l'État d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale, assimilable à des traitements dégradants, suffirait alors, s'il y a une preuve *prima facie* de discrimination raciale, à établir que l'État a violé l'article 3 de la Convention. Nous voyons tout le potentiel que représente cette jurisprudence pour les cas de discrimination, qu'ils impliquent des mauvais traitements ou même des actes de discrimination raciale, non violents et non criminels.

En somme, il nous semble indéniable que, malgré quelques nuances, le passage à une démocratie de principe a été réussi en Hongrie et en Roumanie. Nous sommes maintenant entrés dans une phase de consolidation démocratique. Les efforts déployés par ces États pour se conformer à leurs obligations envers le Conseil de l'Europe et pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union européenne sont importants et permettent la mise en place d'un système de plus en plus efficace de protection des minorités. Il va sans dire que la volonté de ces États à joindre l'Union européenne a permis ou, à tout le moins, a facilité l'évolution d'une idéologie nationaliste vers une idéologie pluraliste acceptant la diversité culturelle. Néanmoins, le chemin vers la démocratie pluraliste n'est pas sans embûches. Même si les

⁴³³ *Ibid.*, paragraphes, 92, 102 et 106.

⁴³⁴ *East African Asians c. United Kingdom* (1976), 3 EHRR 76 (Cour Eur. D.H.).

autorités peuvent être plus sensibilisées à l'importance de reconnaître la diversité, il reste encore de gros efforts à faire pour éduquer la société civile, surtout et relativement à la question rom.

Les dernières élections tenues en Hongrie, en 1998, ou en Roumanie, en 1996, peuvent nous faire craindre un certain réveil de l'extrême droite nationaliste. Le parti Vie et Justice de Hongrie a obtenu 5% des voix, s'assurant ainsi 14 sièges au Parlement. En Roumanie, les partis ultranationalistes occupent 37 sièges à l'Assemblée. Ces partis, en plus de leurs prises de positions antisémites ou antitsiganes, ont aussi des revendications territoriales. Les partis roumains réclament une partie de la Hongrie, ils veulent instaurer une Grande Roumanie, alors que les partis d'extrême droite hongrois réclament une partie de territoire roumain. Bien que leurs récents succès électoraux nous appellent à la vigilance, nous sommes d'avis que la marche vers la démocratie est inéluctable. Il y a peu de chances que ceux qui souhaitent voir mettre un terme à l'évolution en cours puissent imposer leur volonté. La démocratie demeure leur seule option possible. La volonté de ces pays de s'intégrer à l'Union européenne et à l'OTAN est réelle. Ils devront faire de la démocratie une culture politique et populaire, et ainsi repousser le nationalisme sectaire. Autrement, ils verront leurs chances d'adhésion compromises.

Conclusion

Vers une protection effective des minorités

Dans un premier temps, nous ferons un bref retour sur les points saillants de notre recherche, pour ensuite voir quelles sont les perspectives d'avenir.

L'étude des ordres juridiques roumains et hongrois nous a permis de mesurer à quel point le droit étatique reconnaît ou intègre des valeurs ou des normes émanant d'un autre ordre juridique, que ce soit l'ordre régional ou universel ou celui des minorités, et quelle influence exercent sur la protection des minorités dans ces États, les perspectives d'adhésion aux institutions européennes.

Les instruments internationaux auxquels ont adhéré la Hongrie et la Roumanie ont fourni un cadre leur permettant de mieux protéger les minorités sur leur territoire et d'assurer le développement démocratique de l'État. On y lit l'importance de reconnaître des droits aux minorités, ainsi qu'une certaine autonomie qu'elle soit culturelle, individuelle, territoriale ou régionale.

En se joignant au Conseil de l'Europe, ces États se sont engagés à respecter les obligations qu'ils ont souscrites aux termes du *Statut du Conseil de l'Europe*⁴³⁵, de la *Convention européenne des droits de l'homme* et de toutes les autres conventions auxquelles ils sont parties. Le respect et la protection des droits des minorités font partie des engagements auxquels la Hongrie et la Roumanie ont souscrits en adhérant au Conseil de l'Europe. Le défaut pour un État de respecter ses engagements aura, s'il perdure, des conséquences. En outre, un État peut se voir invité par le Comité des Ministres à se retirer et peut même être expulsé du Conseil de l'Europe.

De plus, l'Union européenne exige, d'une part, que les États candidats soient membres du Conseil de l'Europe pour pouvoir adhérer à l'Union. D'autre part, elle tient compte, dans l'évaluation des critères politiques d'adhésion, des opinions et des évaluations du Conseil de l'Europe en matière de respect des engagements contractés. Il est donc important pour un État qui désire adhérer à l'Union européenne de respecter ses engagements envers le Conseil de l'Europe.

⁴³⁵ *Statut du Conseil de l'Europe, supra, note 426.*

Enfin, l'Union européenne fait du respect des principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du respect des minorités et de la primauté du droit, une condition d'adhésion.

Dans ce contexte, l'ouverture des négociations avec la Hongrie et la Roumanie en vue de leur adhésion à l'Union européenne, a eu un impact considérable, de nature à faciliter les réformes en cours dans ces États. La volonté de ces États de joindre l'Union européenne s'est traduite, en matière de protection des minorités, par un immense effort d'harmonisation de la législation nationale avec leurs obligations internationales. Comme nous l'avons vu, plusieurs mesures ont été prises, que ce soit des mesures législatives ou administratives, permettant de mieux protéger les minorités. Les perspectives d'adhésion à l'Union européenne favorisent très certainement le respect et la protection des droits des minorités. Tout comme l'adhésion au Conseil de l'Europe a provoqué des réformes importantes en matière de prééminence du droit, de respect des droits de l'homme et des minorités.

Cette volonté d'adhésion à l'Union européenne a également permis la conclusion du *Traité de bon voisinage* entre la Hongrie et la Roumanie. Même si l'efficacité de ce traité est sérieusement sujette à caution, il demeure tout de même un instrument intéressant, dans la mesure où il peut servir de base à d'autres modèles d'arrangements visant à régler les conflits bilatéraux en matière de minorités ou parce que les parties décideront d'en préciser la teneur ou de le mettre en œuvre de manière plus efficace.

Une autre conclusion s'impose. L'efficacité du régime de protection des minorités mis en place par la Hongrie et la Roumanie est largement tributaire de la volonté politique de ces États et dépend de leur attitude idéologique ou politique vis-à-vis de la diversité culturelle, linguistique ou ethnique. L'idéologie nationaliste doit faire place au pluralisme pour que l'on puisse véritablement parler de respect des minorités et de démocratie. L'un des concepts clé qui permettra la réalisation d'une démocratie pluraliste et d'un véritable respect des droits des minorités, est l'autonomie. Toutefois, comme nous l'avons vu, il existe encore beaucoup de résistance, surtout en Roumanie, à reconnaître une quelconque autonomie aux minorités. L'État roumain demeure encore fortement centralisé. La représentation des minorités au Parlement, par le biais de sièges réservés, ne leur octroie qu'une influence limitée sur les affaires les concernant. La Hongrie, pour sa part, refuse de garantir des sièges au Parlement pour les minorités. Les gouvernements autonomes des minorités souffrent d'un financement insuffisant et sont largement dépendants des gouvernements locaux.

Néanmoins, les perspectives d'adhésion à l'Union européenne semblent, ici aussi, jouer en faveur de la décentralisation et de la reconnaissance d'une autonomie, à tout le moins culturelle sinon territoriale. Les droits des minorités s'en trouveront grandement améliorés en ce qu'elles pourront désormais exercer une influence de plus en plus efficace sur les questions qui les intéressent. D'ailleurs, la Roumanie a opté en faveur d'une plus grande décentralisation alors que la Hongrie veut parfaire son système de gouvernements minoritaires.

Les Roms constituent certainement le plus important et le plus inquiétant problème de minorités auquel sont confrontées la Hongrie et la Roumanie. La discrimination systématique dont fait l'objet cette minorité et son exclusion croissante risquent d'être sources de problèmes majeurs. Toutefois, le fait que l'Union européenne tienne compte, dans l'évaluation des candidatures de ces pays, du traitement réservé à la minorité rom, ne peut qu'être bénéfique pour eux. D'ailleurs, les autorités de ces pays ont entrepris des démarches visant à apporter des solutions. On devra veiller à lutter efficacement contre la discrimination à l'égard des Roms, à leur permettre, en leur inculquant les connaissances nécessaires, de jouir de l'égalité d'accès dans tous les domaines. Des programmes d'enseignement adéquats, une meilleure formation professionnelle et de meilleures possibilités économiques devraient favoriser l'intégration des Roms à la vie politique, économique et culturelle de l'État.

Comme nous l'avons affirmé dans notre hypothèse, la reconnaissance du pluralisme juridique, politique et culturel est garante de la reconnaissance des droits des minorités et de leur effectivité. La question de la protection et de la promotion des droits des minorités démontre à quel point il est important de repenser le droit en termes pluralistes. La vision moniste du droit, qui veut que le seul droit soit celui de l'État centralisé, doit être rejetée. Elle est désuète et ne contribue pas à la protection des minorités. Elle interdit de concevoir des institutions représentant les minorités comme source créatrice de droit. Comme nous l'avons vu, le droit supranational prend de plus en plus d'importance, spécialement en Europe, et influence le droit national. Les minorités aspirent également à créer, interpréter et appliquer leur propre droit, d'où l'émergence d'un droit «intranational» qui influence le droit national.

Le pluralisme juridique permet donc de soutenir les transformations sociales compatibles et nécessaires à une réforme du droit étatique autorisant l'expression des valeurs collectives des minorités et la reconnaissance de leurs droits. Le pluralisme juridique joue un rôle intégrateur. Il implique l'idée d'une coexistence simultanée, dans une même société, de plusieurs systèmes juridiques (l'ordre juridique universel, régional ou celui des minorités), qui ne relèvent pas nécessairement de l'État, et qui

entretiennent entre eux des interrelations complexes. Il reconnaît la réalité des mouvements de globalisation et de régionalisation qui influencent le droit contemporain.

Le pluralisme politique favorise la mise en place d'un nouveau cadre qui offrirait aux minorités non seulement la possibilité de développer leur culture et leurs traditions, mais aussi leur donner la maîtrise des choix stratégiques qui les concernent, donc de leur avenir politique. Le pluralisme culturel permet d'assurer et de protéger l'identité culturelle des minorités.

Ainsi, le pluralisme, qu'il soit culturel, politique ou juridique, favorise l'intégration des groupes, tout en accordant aux minorités le droit de conserver et de développer leur identité et leurs caractéristiques propres. Il admet que tous les individus et groupes d'une société puissent y vivre en toute égalité et sans discrimination. Il permet de reconnaître la diversité comme étant une composante essentielle de toute société qui respecte les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie. Et il contribue à la stabilité à l'intérieur des frontières ainsi qu'à la stabilité régionale voire internationale.

Le pluralisme, justement parce qu'il ouvre la porte à la reconnaissance de la diversité sociale et culturelle, représente donc la seule solution possible pour aboutir à une protection effective des droits des minorités. Il engendre nécessairement une meilleure protection des droits des minorités.

Comme nous l'avons vu, le problème de la protection des minorités est redevenu, depuis 1989, l'un des enjeux les plus importants de la politique internationale contemporaine. Il est dès lors important de trouver des solutions à ce problème afin d'assurer la paix et la stabilité en Europe et partout dans le monde ainsi que de garantir le respect des droits de l'homme, y compris ceux des minorités.

Malheureusement, l'histoire des dix dernières années démontre que la situation est toujours difficile. Nous assistons à une montée inquiétante des nationalismes extrémistes. Partout dans le monde, les conflits et les tensions ethniques font de nombreuses victimes. Il est plus urgent que jamais de continuer nos efforts pour trouver des solutions permettant d'assurer la coexistence pacifique de personnes d'origines ethniques, de religions, de cultures ou de nationalités différentes sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination qui sont essentiels aux droits de l'homme. Tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'à celui de l'OSCE ou des Nations Unies, on tente de trouver des solutions à l'épineux problème de la protection des minorités.

Il y a eu, depuis 1989, une activité normative importante en la matière. De nombreux instruments visant à protéger les droits des minorités ont vu le jour tant au niveau régional qu'au niveau universel. On s'est vite rendu compte que la protection des minorités par le biais de la protection générale des droits de l'homme était insuffisante. On a donc élaboré divers instruments visant à protéger spécifiquement les droits des minorités.

Il convient toutefois de renforcer davantage les garanties des droits des minorités. À cet égard, il serait important, au niveau du Conseil de l'Europe, que le projet de protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme* soit adopté. Certains droits culturels, essentiels aux minorités, deviendraient ainsi justiciables devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous devons aussi encourager les États qui ne l'ont pas encore fait, à signer et à ratifier la *Convention-cadre sur les minorités*, la *Charte des langues régionales ou minoritaires* et les autres instruments qui protègent les droits des minorités et des personnes appartenant aux minorités.

La question de la reconnaissance par un État de l'existence sur son territoire de minorités mérite une attention particulière. L'existence d'une minorité devrait être constatée sur la base de critères objectifs et subjectifs et non sur la seule base d'une décision de reconnaissance par l'État en cause. En outre, l'élaboration d'une définition de la notion de minorité revêt une importance capitale, si l'on veut améliorer l'efficacité des travaux des divers organes universels et régionaux s'occupant des questions relatives à la protection des minorités et instaurer une coopération avec les États.

Nous devons également prendre les moyens nécessaires pour garantir la mise en œuvre de ces instruments et développer des mécanismes de contrôle efficaces. En effet, à quoi serviraient des instruments élaborant toute une panoplie de droits et d'obligations si l'on ne se donne pas les moyens de les faire respecter ?

À cet égard, il est malheureux que la *Convention-cadre sur les minorités* ne soit pas soumise à la Cour européenne des droits de l'homme, mais il est à souhaiter que les mécanismes de contrôle qui y sont prévus soient néanmoins utilisés de manière efficace. Cependant, il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité réelle puisque cette *Convention-cadre* n'est en vigueur que depuis quelques mois.

L'OSCE a joué un rôle considérable en matière de protection des minorités, surtout en ce que les États ont engagé leur responsabilité politique lors de l'adoption des différentes déclarations élaborées à la suite des réunions de l'OSCE.

Le Haut-Commissaire pour les minorités de l'OSCE est certainement une institution importante pour assurer cette protection. Il a un rôle essentiel à jouer en tant que système d'alerte rapide et d'action rapide (*early warning system*). Mais, on n'a qu'à voir ce qui s'est passé en ex-Yougoslavie et au Kosovo pour s'interroger sur l'efficacité réelle d'un tel système. Rappelons-nous qu'au moment où l'on a créé cette institution, la situation en Europe centrale et orientale, et particulièrement dans les Balkans, était déjà explosive. N'était-il pas déjà trop tard pour que ce système d'alerte rapide ait une réelle efficacité, dans cette région du monde à tout le moins ?

De surcroît, le mandat du Haut-Commissaire pour les minorités soulève plusieurs questions dont notamment, sa capacité à agir dans les cas de discrimination, qu'elle soit institutionnelle ou dans le cadre d'une législation nationale et l'étendue de son mandat qui est limitée aux «minorités nationales»: un État qui chercherait à se soustraire de son obligation de coopérer, pourrait-il invoquer le fait qu'il s'agit de minorités ethniques, religieuses ou culturelles et non nationales ?

Quant aux Nations Unies, suite à une recommandation de la Sous-commission sur la prévention de la discrimination et de la protection des minorités, un groupe de travail a été mis sur pied en 1995⁴³⁶. Il est chargé d'étudier, entre autres, un moyen pour promouvoir plus efficacement la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités*. Le même souci quant à l'implantation des instruments universels prévaut donc au sein des Nations Unies. En outre, il conviendrait d'aller au-delà de la simple déclaration et édicter une convention universelle relative à la protection des minorités.

Enfin, il convient non seulement d'édicter des normes prévoyant le respect, la protection et la promotion des droits des minorités et de prendre les moyens nécessaires pour en assurer l'efficacité mais, il faut aussi revoir, d'abord et avant tout, notre conception de l'État. Il faut rejeter le paradigme traditionnel de l'État-Nation et développer un nouveau modèle d'État fondé sur la démocratie, le pluralisme, la tolérance et la diversité au sein duquel chaque communauté pourra coexister pacifiquement avec les autres. Il est consternant de voir resurgir, un peu partout, la notion d'État «ethniquement» pur et des idéologies

⁴³⁶ Résolution 1995/31, *supra*, note 104.

nationalistes extrémistes. Cette montée des fanatismes extrémistes, cette confusion entre *demos* et *ethnos*⁴³⁷, s'oppose à la notion même de démocratie et des droits de l'homme et doit être combattue avec véhémence.

Ce faisant, il convient aussi de revoir la structure, le modèle de l'État, en favorisant un État décentralisé. Une certaine dévolution du pouvoir aux minorités permettrait qu'elles aient un contrôle plus prononcé sur certains leviers de l'appareil étatique et éviterait une assimilation plus ou moins forcée. En effet, trop souvent on confond démocratie avec la règle de la majorité, soumettant ainsi les minorités au contrôle de la majorité. La décentralisation des pouvoirs, fondée sur le principe de la subsidiarité, permet donc de remédier à ces inégalités. En outre, afin de répondre aux besoins des minorités et de gérer la diversité culturelle, linguistique, ethnique ou religieuse, il est indispensable que les minorités participent, tant au niveau international, régional que national, au processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des normes et politiques les concernant.

Ainsi, pour assurer une réalisation plus complète des droits des minorités et de la protection de ceux-ci, une solution consiste à reconnaître aux minorités un droit à l'autonomie. Loin de représenter un danger pour la souveraineté d'un État, la reconnaissance d'une autonomie aux minorités peut justement éviter la désintégration de l'État en évitant les conflits ou les tensions qui sont très souvent à la base des revendications séparatistes ou sécessionnistes des minorités. Il va sans dire que tous les paliers de gouvernements, même autonomes, devraient être assujettis aux droits de l'homme.

Toutefois, l'autonomie territoriale n'est pas toujours la solution la plus appropriée ou celle souhaitée. Lorsque le groupe minoritaire est dispersé géographiquement, il conviendrait alors d'examiner la possibilité d'instaurer des autonomies individuelles ou culturelles par lesquelles on favoriserait le développement de la culture, de la langue et de la religion.

Comme nous l'avons vu, tant sur le plan régional que sur le plan universel, on ne reconnaît pas un droit à l'autonomie pour les minorités. En l'état actuel du droit international, les États ne sont donc aucunement tenus de conférer ou de reconnaître un droit quelconque à l'autonomie pour les minorités.

⁴³⁷ A., EIDE, «Group Accommodation : National Policies and International Requirement», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, pp. 103-131.

Il n'existe non plus aucune ébauche de règle coutumière quelle qu'elle soit pouvant soutenir les prétentions des minorités à l'instauration d'autorités locales.

Au niveau du Conseil de l'Europe, ni la *Charte de l'autonomie locale* ni le *projet de Charte européenne de l'autonomie régionale* ne contiennent de disposition concernant les minorités, bien qu'elles puissent être d'une certaine utilité dans l'instauration de régimes négociés d'autonomie locale. Par contre, les récents travaux du Conseil de l'Europe nous permettent de voir qu'il s'agit là de la solution préconisée⁴³⁸. Ainsi, peut-être verrons-nous dans un avenir rapproché des développements intéressants en la matière.

Notons aussi que le Conseil de l'Europe a consacré une partie importante de ses travaux à la promotion de la coopération transfrontalière comme moyen de promouvoir la démocratie locale. Ce qui représente un autre moyen pour contribuer à une protection satisfaisante des minorités. Ici encore, nous pouvons garder espoir que bientôt un véritable système de protection efficace des droits des minorités verra le jour au sein du système européen.

Quant à l'OSCE, dans le *Document de clôture de Copenhague*⁴³⁹ et dans le *Document d'Helsinki*⁴⁴⁰, on voit une percée en matière de reconnaissance d'un droit à l'autonomie pour les minorités. De plus en plus, les États participants semblent prendre conscience de l'importance de la protection des droits des minorités pour assurer la sécurité globale en Europe.

Au niveau des Nations Unies, on est encore bien loin de la reconnaissance d'un droit à l'autonomie ou à l'autodétermination interne pour les minorités. Il reste encore beaucoup de travail à faire pour faire accepter à la communauté internationale ce principe. Tout de même, on peut voir une certaine lueur d'espoir dans les travaux et les rapports de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités⁴⁴¹.

⁴³⁸ Voir notamment : F., ALBANESE, *Fédéralisme, régionalisme, autonomies locales et minorités*, Cividale del Friuli, Italie, oct.1996, CPLRE, Actes officiels, série Études et Travaux no.52, éditions du Conseil de l'Europe, 1997.

⁴³⁹ «Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *supra*, note 84.

⁴⁴⁰ «Document sur la réunion d'Helsinki de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *supra*, note 90.

⁴⁴¹ Voir *supra*, notes 126 et 127.

Toutefois, la protection et la participation des minorités ne peuvent être effectives que si celles-ci sont en mesure de connaître et de comprendre leurs droits et leurs obligations. D'où l'importance de veiller à ce que les personnes appartenant à une minorité puissent utiliser et recevoir un enseignement dans leur propre langue, à tous les niveaux, de même qu'un enseignement dans la langue officielle. L'utilisation et l'enseignement des langues minoritaires, dans tous les domaines, favorisent l'intégration des minorités dans la société, tout en leur permettant de développer leur culture et leur identité en toute sécurité.

Finalement, de plus amples recherches empiriques sont nécessaires pour mesurer l'influence de la globalisation des droits des minorités sur la régionalisation et sur le développement de l'ordre juridique des minorités.

Bibliographie

LÉGISLATION

Législation hongroise

Constitution de la République hongroise, loi XXXI/1989, amendée en 1990 par la loi XL/1990 et par la loi LXIII/1990.

Loi relative à la Cour constitutionnelle, loi XXXII/1989.

Act on the election of local governmental representatives and mayors, loi LXVI, 1990.

Act on the Election of Members of Municipal Governments and Mayors, loi LXII, 1994.

Act on National Defence, loi CX, 1993.

Act on the service relation of enlisted military servicemen, loi XLIV, 1996.

Act on the service relation of professional military servicemen, loi XLII, 1996.

Act on public employees in public education institutions, loi XXXIII, 1992.

Act on the announcement of the Treaty on Good neighbouring Relations and Friendly Co-operation between the Republic of Hungary and the Republic of Slovakia, loi XLII, 1997.

Code pénal, tel qu'amendé en 1996, loi XVII, 1996.

Code civil de 1959.

Code du travail, loi XII/1992

Decree on Office for National and Ethnic Minorities, Government Decree No. 34/1990.

Decree of the Minister of Interior on the tasks of the election teams, No. 22/1994(X.21).

Decree of the Minister of Interior on the procedures in detention rooms and police stations, No.19/1995(XII.13).

Decree of the Minister of Justice on the disciplinary liability of those kept in penalty enforcement institutions, No. 11/1996(X.15).

Decree of the Minister of Justice on the rules of imprisonment and custody, No. 6/1996(VII.12).

Decree of the Minister of culture and Public Education on the issue of the examination procedure of the core educational examination, No. 24/1997. (VI.5).

Decree of the Minister of Labour on the state language examination certifying foreign language skills, No.3/1980. (X.25).

Government Decree on the National Curriculum, No. 130/1995(X.26).

Government Decree on the issue of the examination procedures of the secondary final examination, No. 100/1997. (VI.13).

Government Decree on the issue of basic programme of education in kindergarten, No. 137/1996. (VIII.28).

Government Decree on the education requirements in the primary training of teachers, tutors and kindergarten teachers, No. 158/1994. (XI.17).

Government Decree on the implementation of Act XXXIII of 1992 on public employees in public education institutions, No.138/1992(X.8).

Government Decree concerning measures aimed at improving the situation of the Gypsy Minority, No. 1107/1997 (X.11).

Government Resolution on a package of medium term measures intended to improve the living standards of the Gypsies, No. 1093/1997 (VII.29).

Government Resolution on the tasks of training and education of national and ethnic minorities in Hungary and related developments tasks, No 1012/1992. (III.11).

Government Resolution on the most urgent issues of the Gypsy Minorities, No 1125/1995 (XII.12).

Government Resolution on the establishment of the Public Foundation for the Gypsy Minorities in Hungary, No. 1121/1995 (XII.7).

Government Resolution on the establishment of the Co-ordination Council for Gypsy Affairs, No. 1120/1995 (XII.7).

Government Resolution on the report of the Republic of Hungary : Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the protection of national minorities, No. 2023/1999(II.12).

Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, loi LXXVII, 1993.

Loi sur le Commissaire parlementaire des droits civiques, loi LIX, 1993.

Loi sur l'éducation publique, loi LXXIX, 1993, telle qu'amendée en 1996.

Loi sur les finances publiques, loi XXXVIII, 1992.

Loi sur l'audiovisuel, loi 1, 1996.

Parliament Resolution, No. 46/1994 (IX.30).

Proposition d'amendement à la loi électorale, proposition No. 6397, 1993.

Résolution sur la création de l'Office national pour la protection des minorités nationales et ethniques, Résolution No. 34/1990.

Législation roumaine

Constitution de la République de Roumanie, 8 décembre 1991, Monitorul Oficial 1, 1991, 233.6.

Code pénal, tel qu'amendé en 1996, loi No. 140/96, Monitorul Oficial No. 289, 14 novembre 1996.

Loi de la citoyenneté roumaine, no. 21/1991, Monitorul Oficial No. 44, 6 mars 1991.

Loi sur le statut de réfugié, no. 15/1996, Monitorul Oficial No.69, 5 avril 1996.

Loi agraire, no 18/1991, Monitorul Oficial No. 37, 20 février 1991.

Loi sur l'administration publique locale, no.69/1991, Monitorul Oficial No. 238, 28 novembre 1991.

Loi sur les élections locales, no. 70/1991, Monitorul Oficial No239, 28 novembre 1991.

Loi modifiant la loi sur l'administration publique locale, no. 24/1996, Monitorul Oficial No. 76, 13 avril 1996.

Loi sur l'éducation, No. 84/1995, 28 juin 1995, Monitorul Oficial No. 167, 31 juillet 1995, modifiée et complétée par la loi No.131/1995, Monitorul Oficial No. 301, 29 décembre 1995.

Loi sur le drapeau national, No. 75/1994, Monitorul Oficial No. 237, 26 août 1994.

Loi relative aux élections à la Chambre des députés et au Sénat, no. 68/1992, Monitorul Oficial No. 87, 29 avril 1996.

Loi sur les associations et les fondations, 21/1924.

Loi sur les partis politiques, No. 27/96, Monitorul Oficial No 87, 29 avril 1996.

Loi sur l'audiovisuel, No. 48/1992, Monitorul Oficial No. 104, 25 mai 1992.

Décision concernant la création du comité roumain pour les problèmes des migrations, Décision No. 417/1991.

Decision on the amendment and completion of governmental Decision No. 417/1991 regarding the setting up of the Romanian committee for migration problems, Décision No. 807/1995.

Decision on the implementation of Law No. 15/1996 relating to status of refugees in Romania, Décision No.1.182.

Décision sur l'établissement du Département des minorités nationales, No.17/1997.

Decree on education, No. 29.633, 4/5/1993.

Emergency Order No. 39, 14 juillet 1997 (amendements à la loi sur l'éducation).

Emergency Order No. 22, 29 mai 1997 (amendement à la loi sur l'administration publique).

JURISPRUDENCE

Assenov et autres c. Bulgarie, (1998), Cour Eur. D.H., 90/1997/874/1086, 28 octobre 1998

East African Asians c. United Kingdom, (1976), Cour Eur. D.H., 3 EHRR 76.

Renvoi relatif à la sécession du Québec, Cour Suprême du Canada, 20 août 1998.

Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 23/1990 (X.31).

Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 9/1990 (IV.25).

Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 21/1990 (X.4).

Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 61/1992 (XI.20).

Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 54/1995 (IX.25).

Avis de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 30/1992 (V.26).

Décisions de la Cour constitutionnelle de Roumanie, 1 ; 6 ; 23 ; 35 ; 60 ; 62 ; 70/1933.

Décisions de la Cour constitutionnelle de Roumanie, 4/1992.

Décisions de la Cour constitutionnelle de Roumanie, 3 ; 30 ; 47 ; 59 ; 63 ; 99 ; 114 ; 139 /1994.

Décisions de la Cour constitutionnelle de Roumanie, 16 ; 38 ; 45 ; 47 ; 72 ; 76 ; 80 ; 81 ; 84 ; 86 ; 104/1995.

DOCTRINE

Monographies

BAUER, O., *Die Nationalitätenfrage und Socialdemokratie*, Wien, Ignaz Brand, 1907.

BIBO, I., *Paralysis of the International Institutions and the Remedies*, Hassocks, The Harvester Press, 1976.

BIRMINGHAM, K., *The OSCE and Minority Issues*, The foundation on Inter-Ethnic Relations, La Haye, octobre 1995.

- FRÖSCHL, E. et MESNER, M., *Staat und nation in Multi-ethnischen Gesellschaften*, Uri Ra'anan, Vienne 1989.
- HAMERTON-KELLY, R., *An Ethical Approach to the Question of Ethnic Minorities in Central Europe : The Hungarian Case*, Centre for international studies and arms control (CISAC), Stanford University, MacArthur Consortium Working Papers in Peace and Co-operation, Dan Froats, Series Editor, février 1997.
- HANNUM, H., *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990.
- HAUG, W., Y., COURBAGE, P., COMPTON, *Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains États européens*, Études démographiques No.30, vol. 1, Strasbourg, les Éditions du Conseil de l'Europe, 1998.
- KENRICK, D. et G. PUXON, *The Destiny of Europe's Gypsies*, Sussex University Press, 1972,
- KOVACS, P., *International Law and Minority Protection*, Osiris, 1996.
- KRANZ, J., dir., *Law and Practices in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Centre for International Relations, Varsovie, 1998, 362p.
- LEUPRECHT, P., «General Course – Human Rights in the New Europe», Academy of European Law (éd.), vol. V, livre 2, p.135-191.
- LIEBICH, A., *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*, Genève, Collection Europe, Éditeur Georg, 1997.
- LIÉGEOIS, J.-P., *Gypsies and Travellers*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1987.
- LIÉGEOIS, J.-P., *Gypsies : An Illustrated History*, Londres, Al Sagi, 1985.
- MACARTNEY, C., *League of Nations Protection of Minority Rights/International Protection of Human Rights*, E. Luard Editions., Londres, 1967.
- MACE, G., *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec, Les Presses universitaires de l'Université Laval, 1988.
- MICHEL, B., *Nations et nationalismes en Europe centrale, XIXe-XXe Siècle*, Paris, Éditions Aubier, 1995.
- MORIN, J.-Y., *L'État de droit : Émergence d'un principe du droit international*, Académie de droit international, Recueil des cours, tome 254, La Haye, Boston, Londres, Éditions Martinus Nijhoff, 1995.
- MOROIANU-ZLATESCU, I., et I., OANCEA, *The Legislative and Institutional Framework for the National Minorities in Romania*, Bucharest 1994.
- ROULAND, N., *Aux confins du droit : Anthropologie juridique de la modernité*, Paris, éd. Odile Jacob, 1991 .

SETON-WATSON, H., *Nations and State*, Dondon, Metteur, 1977.

THORNBERRY, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1994

TOURAINÉ, A. *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

VANDERLINDEN, J., *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, 1971.

WEBER, M., *Économie et Société*, France, Librairie Plon, 1971.

YACOUB, J., *Les minorités, Quelle protection?*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995.

Ouvrages collectifs

ALBANESE, F., «Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale ? Travaux du Conseil de l'Europe», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.314-324.

ALBANESE, F., *Fédéralisme, régionalisme, autonomies locales et minorités*, Cividale del Friuli, Italie, oct.1996, CPLRE, Actes officiels, série Études et Travaux no.52, éditions du Conseil de l'Europe, 1997.

BARCZ, J., «European Standards for the Protection of National Minority with Special Regard to CSCE», dans A. BLOED et W. De JONGE (dir.), *Legal aspect of New European Infrastructure*, Utrecht, 1992.

BATHORY, J., «L'autonomie des minorités au niveau local et national en Hongrie». dans, *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.217-221.

BERNHARDT, R., «Federalism and Autonomy» dans, Y. DINSTEIN (dir.), *Models of Autonomy*, New Brunswick, Londres, 1981.

BOULGARIS, J-M., «Le droit des minorités comme solution aux conflits intra étatiques», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.6-11.

BRAUN, A., «Hungary : From Goulash Communism to Pluralistic Democracy» dans, A. BRAUN et S. SCHEINBERG, dir., *The Extreme Right : Freedom and Security at Risk*, Boulder Colorado, Westview Press, 1997.

DE VARENNES, F., «Autonomie, droits de l'homme et protection des minorités en Europe centrale et de l'Est» dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.221-256.

EIDE, A., «Group Accommodation : National Policies and International Requirement», dans *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 103-131.

EIDE, A., «Intégrité territoriale des États, protection des minorités et garanties concernant les dispositions d'autonomie : conception et rôle des Nations Unies», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p.281-314.

EIDE, A., «The Non-Inclusion of Minority Rights», dans ALFREDSSON et EIDE (dir.), *The Universal Declaration of Human Rights : A Common Standard of Achievement*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, Boston et Londres, 1999, p. 702 ss.

ESKENASY, V., «Roumanie» dans *Les extrémismes de l'Atlantique à l'Oural*, Centre européen de recherche et d'action contre le racisme (CERA), Paris, éd. De l'aube, 1997, en ligne, www.col.fr/cera/index (date d'accès: 16 avril 1999).

GIORDAN, H., «Droits des minorités, Droits linguistiques, Droits de L'Homme», dans H., GIORDAN, dir., *Les minorités en Europe*, Paris, Éditions Kimé, 1992, p. 9-39.

GURVITCH, G., «Problèmes de sociologie du droit», dans G.GURVITCH, dir., *Traité de sociologie du droit*, t.II, Paris, Aubier, 1966.

GYURCSIK, I., «New Legal Ramifications of the Question of National Minorities», dans I. M. CUTHBERTSON et J. LEIBOWITZ, dir., *Minorities : The New Europe's Old Issue*, New York, Institute for EastWest Studies, 1993, p. 19-50.

HANNUM, H. et LILLICH, R. B. ,»The concept of Autonomie in International Law» dans Y. DINSTEIN (dir), *Models of Autonomy*, New Brunswick, Londres, 1981.

HARTIG, H., «The Role of the Council of Europe in the Field of the Protection of the National Minorities», dans *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 267-2779.

HÖYNCK, W., «The Role of the OSCE», dans *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 261-267.

IJGYARTO, I., «Codification of Minority Rights», dans I. M. CUTHBERTSON et J. LEIBOWITZ, dir., *Minorities : The New Europe's Old Issue*, New York, Institute for EastWest Studies, 1993, p. 273-284.

KALTENBACH, J., «Hungarian Report» dans J. KRANZ (dir.), *Law and Practices in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Centre for International Relations, Varsovie, 1998.

KALTENBACH, J., Allocution, 9^{ème} Séminaire annuel du Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités locales, Budapest, 10-12 novembre 1996, dans *Migrants et minorités dans la Communauté*, collection études et travaux, Conseil de l'Europe, No.53, p. 19-22.

KOCH, K., «The International Community and Forms of Intervention in the Field of Minority Rights Protection», dans I. M CUTHBERTSON et J. LEIBOWITZ, dir., *Minorities : The New Europe's Old Issue*, New York, Institute for EastWest Studies, 1993, p. 253-272.

LEUPRECHT, P., «Minority Protection in Europe – problems and prospects», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol. 7, 1997, p. 5-17.

MALINVERNI, G., «Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités», dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p. 324-340.

MATSCHER, F., «Minderheitenschutz – rechtliche Aspekte», dans *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 31-67.

OPALSKI, M., «National Minorities in Post-Ceausescu Romania», dans M. Opalski et P. Dutkiewicz, dir., *Ethnic Minority Rights in Central Europe*, Ottawa, Canadian Human Rights Foundation, Forum Eastern Europe, 1996, p. 83-97.

OVSIOUK, A., «Action of the United Nations Organs and Bodies», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 279-287.

PACKER, J., «L'OSCE et les garanties internationales des autonomies locales» dans *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, collection science et technique de la démocratie, no.16, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, Lausanne 25-27 avril 1996, p. 256-281.

PAN, C., «Integration nationaler Minderheiten durch nationale Partnerschaft», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 131-171.

PHILLIPS, A., «The situation on national minorities – Role of International Organisation in General», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 287-301.

SZONJI, J., «The Fate of the Gypsies during the Fascist Years» dans Laszlo SZEG (dir.), *Gypsies : Where do they come from? Where are they Heading?*, Budapest, Kosmosz Könyvek, 1983, p. 36-52.

STOURZH, G., «Historical Aspects of Ethnic Groups», dans, *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Publications of the Austrian Human Rights Institute, vol.7, 1997, p. 17-31.

TURK D., «Le droit des minorités en Europe», dans H. GIORDAN, dir., *Les Minorités en Europe*, Paris, Éditions Kimé, 1992, p. 447-469.

- WEBER, R., «The Protection of national Minorities in Romania : A Matter of Political Will and Wisdom», dans J. KRANZ, dir., *Law and Practice of Central European Countries in the Field of Minorities Protection After 1989*, Varsovie, 1998.
- ZAAGMAN, R., «The CSCE High Commissioner on National Minorities : An Analysis of the Mandate and the Institutional Context», dans *Challenges of Change ; The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, A., BLOED (dir.), Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff, 1994, p. 95-111.
- Périodiques**
- ABRAHAM, D., «Structura etnica a populatiei romaniei», *Sociologie Romaneasca*, X, Nr.2-3/1994.
- BARANY, Z. «Grim realities in Eastern Europe» dans *Transition*, 29 mars 1995 vol.1, no.4, Open Media Research Institute (OMRI), Prague.
- BELLEY, J-G., «Le droit comme terra incognita : Conquérir le pluralisme juridique», dans *Revue canadienne de droit et société*, vol.12, No.2, automne 1997, p. 1-15.
- BELLEY, J-G., «l'État et la régulation juridique des sociétés globales - Pour une problématique du pluralisme juridique» dans (1986) 18.1 *Sociologie et Société*, p. 11-32.
- BRUNNER, G., «Nation-State and Minorities in the Eastern Part of Europe», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 5-38.
- BIRO, A-N., «Minority Policies in Romania» dans *Occasional Papers*, Teleki Laszlo Foundation Institute for Central European Studies, No.6, Budapest, 1996.
- BIRO, G., «The International Protection of Minorities in the 1990s», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 53-75.
- CAPOTORTI, F., «Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities» dans *Human Rights Study Series*, United Nations, New York, 1991.
- CROWE, D., «The Roma of Hungary through the Kadar Era» dans *Nationalities Papers*, New York, 1991, vol.19, No.3, p. 297-312.
- CSEPELI, G., «The Stock of National Knowledge», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 88-102.
- DUNAY, P., «La paix menacée en Europe mais par qui ?» dans *Cahiers de Chaillot*, Institut des études sur la sécurité, Paris, 1995.
- DUPLAIN, J., «Ethnic Hungarian Minorities in Central and Eastern Europe» dans *WRITENET Issue Papers*, UNHCR, juin 1996.
- EGER, G., «Multi-ethnic Frontier Regions in Eastern Europe», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 34-55.

- EGYED, P., «Circular Compulsive Courses», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 3-15.
- GILBERT, G., «The Council of Europe and Minority Rights», *Human Rights Quarterly* 18(1), February 1996, p. 160-189.
- GILBERG, T., «Ethnic Minorities in Romania Under Socialism» dans *East European Quarterly*, vol VII, No. 4.
- GRIFFITHS, J., «What is legal pluralism ?» dans (1986) 24 *Journal of Legal Pluralism* 1.
- GYURCSIK, I., «Basic Treaties, Minorities Issues and EU Enlargement» dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1998, p. 9.
- HARASZTI, M., «Hungary Young Blood, The Rise and Fall of Viktor Orban» dans *Transition*, vol.5, No.7, juillet 1998, p. 48-53.
- HELGESEN, J., «Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation (CSCE) Process», *International Journal on Group Rights*, 2:1 (1994), p. 1-34.
- INSTITUT D'ÉTUDES ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, «Relations bilatérales en Europe centrale et orientale : Impact de l'élargissement» dans *Cahiers de Chaillot*, no.26, Paris, juin 1997.
- JOHANNES, C., «The Right to a Nationality as a Human Right : The Current Trends towards Recognition», dans *Human Rights Law Journal*, vol. 12, nos 1 et 2, p. 1-14.
- KATUS, P., «The Birth of a Minority Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 154-186.
- KENDE, P., «Self-Determination in Eastern Europe Yesterday and Today», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 39-52.
- KOLOZSI, L., «Ethnic Conflicts in Bulgaria in 1989», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 175-178.
- KOVACS, E., «Ethnic and Cultural Processes in Central European Cities», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 181-183.
- KOVACS, E., «Electoral Behaviour as an Indicator of National Identity at Kosice between the Two World Wars», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995.
- KONTRA M. et J. BAUGH, «Should They Give Up Their Language and Culture Voluntarily», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 158-174.
- LAJOIE, A., «Contributions à une théorie de l'émergence du droit», (1991) 25 dans *Revue juridique Thémis* 91.

- LIEBICH, A., «Janus at Strasbourg : The Council of Europe between East and West», *Paper given at the 30th National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Panel 5 - 28 : «Europe and the Protection of National Minorities»*, Boca Raton, Florida, 24 au 27 septembre 1998.
- LIJPHART, A., «Majority Rule vs. Democracy in Deeply Divided Societies» dans *Politicon* 4(2), 1977.
- LOSONCZ, A., «The Code Signs of Destabilisation», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 16-33.
- MACDONALD, R. A., «Pour la reconnaissance d'une normativité implicite et référentielle» dans (1986) 18.1 *Sociologie et sociétés*, p. 47-58.
- MACDONALD, R. A., «What is Legal Pluralism ?» dans *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 112, No.2, automne 1997, p. 25-46.
- McCAGG, W. D., «Gypsy Policy in Socialist Hungary and Czechoslovakia, 1945-1989" dans *Nationalities Papers*, New York, 1991, vol.19, No.3, p. 313-336.
- MELANÇON, H., «Une analyse pluraliste des conceptions juridiques autochtones devant les tribunaux de juridiction pénale au Canada» dans *Revue canadienne Droit et Société*, vol.12, No.2, automne 1997, p. 159-186.
- MOLNAR, E., «You are a Slovak! -My Mother Said to Me in Hungarian», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 141-157.
- PALOK, J., «The Birth of a Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 186-198.
- PAVEL, D., «La société civile et la sécurité après le communisme», *Cahiers de Chaillot*, Institut des études sur la sécurité, Paris, 1995, p. 28.
- PAZMANDI, Z., «Impacts of Urbanisation on the Assimilation of Hungarian and German Minorities in Slovakia and Vojvodina» dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 114-129.
- PALOK, J. B., «The Birth of a Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 187-198.
- RADO, P., «The Public Use of Minority Language in Hungary», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 130-140.
- ROCHER, G., «Pour une sociologie des ordres juridiques» dans 29 *Les Cahiers de Droit* 91 (1988).
- RÖNQVIST, A., «The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities», dans *Helsinki Monitor* 6(1), 1995, p. 38-44.
- SEEWANN, G., «Towards a Typology of Minorities – The Germans in Hungary», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 103-113.

- SHAFIR, M., «Growing Political Extremism in Romania» dans *RFE/RL Research report*, vol.2, no.14, 2 avril 1993.
- STAN, V., «Nationalism and European Security : Romania's Euro-Atlantic Integration», dans *International Studies*, No.1, Centre for International Studies, Bucharest, 1995.
- STEINER, H. J., «Ideals and Counter-ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities», *Notre-Dame Law Review*, 1991.
- SUDRE, F., «La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam : Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme» dans *La semaine juridique*, 7 janvier 1998, no. 1-2, p. 9-16.
- SZABO, I., «Processes of Socialisation among Hungarians of the Mura Region» dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 109-127.
- SZESZTAY, A., «Aspirations of Nationalities in the 1956 Revolution», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 85-108.
- SZUHAY, P., «Who's a Man», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 127-153.
- TILKOVSKY, L., «The Decades of Assimilation», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p. 211-214.
- TIMSIT, G., «Sur l'engendrement du droit» dans (1988) *R.D.P.* 39.
- THUOT, J.-F., «Déclin de l'État et formes post-modernes de la démocratie» dans (1994) 26 *Revue québécoise de science politique* 75.
- VANDERLINDEN, J., «Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique» dans *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, no.53, p. 573-583.
- VARADY, T., «Collective Minority Rights and Problems of Legal Protection – The Yugoslav Case», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1994, p. 76-87.
- VERDERY, K., «Nationalism and National Sentiment in Post Socialist Romania» dans *Slavic Review* 52, 1993, p. 179-203.
- WEBER, R., «Minority Rights : Too Often Wronged» dans *Human Rights and Civil Society*, Vienna, Vol.2, No.1, 1995.
- «HCMN's keynote address to the OSCE seminar on case-studies on national minorities in Warsaw, 24-28 may 1993, *ODHIR Bulletin*, 1:3 (Fall 1993), p. 22-25.

Dictionnaires

ARNAUD, A.J., *Dictionnaire encyclopédique de Théorie et de Sociologie du droit*, Paris-Bruxelles, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Story-Scientia, 1988, s.v. «pluralisme».

LACOSTE, Y., *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1996.

Encyclopédie

Europa World Yearbook 1994, Londres, Europa Publications limited, 1994.

Europa World Yearbook 1998, Londres, Europa Publications limited, 1998.

Europa World Yearbook 1999, Londres, Europa Publications limited, 1999.

Political Handbook of the World 1994-95, CSA Publications, State University of New York, 1995.

Political Handbook of the World 1997, CSA Publications, State University of New York, 1997.

Political Handbook of the World 1998, CSA Publications, State University of New York, 1998.

World Directories of Minorities, Minority Rights Group International, Londres, 1997.

Journaux

«La minorité hongroise de Roumanie se mobilise contre la loi sur l'éducation», *Le Monde* (25 août 1995).

«Horn to Attempt to Dissuade Romanians from Implementing Education Law», *OMRI Daily Digest* (25 août 1995).

«Emil Constantinescu : L'intégration dans une Europe unie n'admet pas d'alternative», *Les Européens*, mai 1997 (tribune).

«Hungary's minorities fight for voice», *Agence France-Presse* (17 mars 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).

«Hungary fails to give minorities parliamentary voice», *Agence France-Presse* (16 mars 1998), en ligne: LEXIS/NEXIS (NEWS).

«Opposition wins Hungarian ballots, but new government unclear», *Agence France-Presse* (24 mai 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).

«Dual Citizenship for Ethnic Hungarians Unrealistic», *MTI Budapest (en anglais)*, (21 octobre 1997), BBC Summary (11 octobre 1997) en ligne : NEXIS

«Right-Wing Parties in Hungary Come from Behind in '98 Elections», *Central Europe Online* (10 juillet 1998) en ligne : www.centraleurope.com (date d'accès : 29 septembre 1998)

- «Far-Right Hungarian Party Allowed to Form Caucus», *Central Europe Online*, *REUTERS* (16 mai 1998), en ligne : www.centraleurope.com (date d'accès : 29 septembre 1998)
- «Stock Market Falls After Hungarian Vote», *The Globe and Mail* [de Toronto] (26 mai 1998).
- «Hungary : Court Decides MIEP Can Set Up Parliamentary Group», *MTI* (15 juin 1998) FBIS-EEU-98-167.
- «L'empereur des tziganes condamné à trois ans et six mois de prison», *Agence France-Presse* 11 février 1998 en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).
- «La communauté tzigane vivait mieux sous le régime de Ceausescu», *Agence France-Presse* (13 février 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).
- «Les Hongrois favorables à l'accès des minorités au parlement de Budapest», *Agence France-Presse* (25 mars 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).
- «Les Hongrois de Roumanie favorables à l'accès des minorités au parlement de Budapest», *Agence France-Presse* (25 mars 1998), en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com.
- «MIÉP'S Election Success Sparks Fears of Racial Bigotry», *Agence France-Presse* (13 mai 1998), en ligne: LEXIS/NEXIS (NEWS), (date d'accès : 25 septembre 1998).
- «Stock Market Falls After Hungarian Vote», *The Globe and Mail*, 26 mai 1998.
- «M. Orban : le gouvernement précédent surveillait illégalement les dirigeants actuels», *Agence France-Presse* (26 août 1998), en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com.
- «Les Hongrois aux urnes pour les élections municipales et régionales», *Agence France-Presse* (18 octobre 1998), en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com.
- «La droite remporte le scrutin local hongrois, selon les chiffres officiels», *Agence France-Presse* (19 octobre 1998) en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com.
- «Les minorités de Hongrie élisent dimanche leurs gouvernements locaux», *Agence France-Presse* (16 octobre 1998), en ligne : Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com (DOSSIER).
- E. Szamado, «La Hongrie s'est ancrée encore un peu plus à l'Ouest», *Agence France Presse* (12 mars 1999), Courrier AFP topic@alc1.par.afp.com.
- «L'OTAN accueille trois pays de l'Europe de l'est», *La Presse* [de Montréal] (12 mars 1999).
- «Gypsies Protest against racism», *Associated Press (AP)* (16 mars 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS.
- «L'État sans frontière des Tziganes de Roumanie», *Le Devoir* [de Montréal] (11 mars 1997).
- «Europe centrale, le réveil de l'extrême droite», *Le Point*, no. 1290 (7 juin 1997), p.78-82.

«Is Central Europe, along with Hungary, turning right?», *The Economist (U.S. Edition)*, 30 May 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS.

C. Spolar, «Ex-Dissident to Lead Hungary in a Shift to the Right», *International Herald Tribune* (26 May 1998), en ligne : NEXIS (NEWS).

«Romania is sinking», *Foreign Report* (10 décembre 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS.

«Wake up, Romania! The democratic government is missing a golden opportunity», *Foreign Report* (16 juillet 1998), en ligne : LEXIS/NEXIS.

«Romania ruling party attacks Hungary on minority», *REUTERS World Service* (17 juillet 1996), en ligne: LEXIS/NEXIS.

«Romania-Hungary Pact will ease, not cure enmity», *Reuters European Community Report* (12 septembre 1996), en ligne : LEXIS/NEXIS (NEWS).

Thèses et dissertations

DAFTARY, F., «Protecting Minority Rights in Eastern Europe : Helsinki or Strasbourg ?», *Human Rights Essay*, School of International and Public Affairs, Columbia University New York, NY, May 6, 1991.

MELANÇON, H., «La reconnaissance des systèmes juridiques en droit criminel canadien», *Mémoire de maîtrise en droit*, Université de Montréal, 1996.

Autres sources

AMNESTY INTERNATIONAL, *Reports for 1998*, Londres, 1998.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Reports for 1997*, Londres, 1997.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Reports for 1996*, Londres, 1996.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Reports for 1995*, Londres, 1995.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Romania : Broken Commitments to Human Rights*, EUR 39/01/95 mai 1995.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Update to May 1995 Report*, EUR 39/22/95, septembre 1995.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Romanian authorities respond to Amnesty International's May 1995 Report*, EUR 39/22/95, octobre 1995.

AMNESTY INTERNATIONAL, *The alleged ill treatment of Simion Lupescu, Madalin Mocanu, Adeline Matei and Viktor Safta*, EUR 39/03/97, mai 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT for 1995, Helsinki, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, Helsinki, juillet 1996.

HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Destroying Ethnic Identity : The Persecution of Gypsies in Romania*, Helsinki, 1991.

HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Struggling for Ethnic Identities : The Gypsies of Hungary*, 1991.

HUMAN RIGHTS WATCH COUNTRY REPORT, *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, Helsinki, novembre 1994, vol.6, No.17.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Roma in Hungary*, DGDIR, Issue Paper, Ottawa, mars 1998.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information HUN29826.EFX, DGDIR, Ottawa, 21 août 1998.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information, HUN30081.EFX, DGDIR, Ottawa, 18 septembre 1998.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, Réponse à une demande d'information HUN30156.EFX, DGDIR, Ottawa, 25 septembre 1998.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, DGDIR, Ottawa, février 1999.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Romania : Information on the 1996 elections, political opposition, the role of the press and the Romanian Intelligence Service*, DGDIR, Ottawa. Novembre 1996.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD, *Romania : Update on the situation of Hungarians, including any recent legislation relating to minority rights*, DGDIR, Ottawa, octobre 1996 Report, Hungary, 1997.

INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE LAUSANNE, *Mesures juridiques existant dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance*, publication du Conseil de l'Europe, CRI (98)80.

INSTITUT ROUMAIN POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Le cadre législatif et institutionnel pour les minorités nationales*, Bucarest, 1994.

INSTITUTE FOR JEWISH POLICY RESEARCH, *Roma/Gypsies of Europe : A Persecuted People*, Londres, 1996, p. 27-30.

INSTITUTE FOR JEWISH POLICY RESEARCH, *Anti-Semitism World Report 1996*, Londres, 1996.

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *Roma/Gypsies : A European Minority*, Londres, No.95/4, 1995.

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *Roma : Europe's Gypsies*, Londres, Rapport no.14, février 1987.

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *The Council's of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities : Analysis and Observations on the Monitoring Mechanism*, London, MRG, 1998.

NEKI, Bureau de défense juridique des minorités nationales et ethniques, *White Booklet 1997*, Budapest, NEKI et Osiris Publishing House 1997.

PROJECT ON ETHNIC RELATIONS (PER), *Ethnonationalism : Fears, Dangers and Policies in the Post-Communist World*, Moscou, 20-21 janvier 1995.

RADO, P., Office of the national and ethnic minorities of Hungary, *Report on the Education of Roma Students in Hungary*, 1997, en ligne : www.meh.hu/nekh/Angol/romaedu.htm.

ROMA RIGHTS, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, fall 1996.

ROMA RIGHTS, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, spring 1998.

ROMA RIGHTS, *The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, fall 1998.

ROUMANIE, *National Program for Accession to the European Union*, C:\pnaac\NPAAC DOC79 (1998).

ROUMANIE, Romanian National Commission for Statistics, *Recensement de 1992*.

ROUMANIE, Le Conseil des minorités nationales, *L'enseignement dispensé dans les langues des minorités nationales : année scolaire 1996-1997*, Bucarest, 1997.

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD), *Ethnic Violence, Conflict Resolution and Cultural Pluralism*, Report of the UNRISD International Seminar on Ethnic Diversity and Public Policies (New York, 17-19 August 1994), UNRISD, Geneva, February 1995.

UNHCR, *Follow-up to the World Conference on Human Rights*, Report of the High Commissioner for Human Rights, Doc.NU, A/53/372, 11 September 1998.

UNHCR, *Background Paper on Romanian Refugees and Asylum Seekers*, Genève 1994.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1998*, Washington, 1999.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1997*, Washington, 1998.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1996*, Washington, 1997.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1995*, Washington, 1996.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1994*, Washington, 1995.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1993*, Washington, 1994.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1992*, Washington, 1993.

U.S. DEPARTEMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights Practices for 1991*, Washington, 1992.

WORLD FEDERATION OF UNITED NATIONS ASSOCIATIONS, *Minorities in Europe : Political, Economic, Social, Cultural, Humanitarian, Religious and Linguistic Rights*, Report of the Fourteenth Regional Conference of European United Nations Associations, Geneva, 7-9 November 1994.

DOCUMENTATION INTERNATIONALE

Traités et autres accords internationaux

Charte européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, STE No.122.

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conseil de l'Europe, STE No.148.

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T.Can. 1945, no.7.

Charte de Paris pour une nouvelle Europe, OSCE, *Human Rights Law Journal*, vol.11, 1990.

Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ses protocoles, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E.5, R.U.D.H. 1994, p.103.

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE No. 106.

Convention-cadre pour la protection des minorités, Conseil de l'Europe, STE No.157.

Convention-cadre pour la protection des minorités et rapport explicatif, Conseil de l'Europe, STE No. 175, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1995, p. 10.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : Réserves et déclarations, Conseil de l'Europe, STE No. 157. En ligne : www.coe.fr/tablconv/resevdecl/dr157e.htm .

Convention sur la conciliation et l'arbitrage au sein de la CSCE, Human Rights Law Journal, vol. 16, 1995, no.4-6, p. 210ss.

Convention de Montevideo sur les droits et les obligations des États, 1933.

Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation, 14 décembre 1960, en ligne : www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_c_educ.htm. (date d'accès : 16 juin 1999).

Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, Conseil de l'Europe, STE No.144, 5/2/92.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 22 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 353 (1980).

Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autonomies locales, Conseil de l'Europe, STE No.159.

Protocole No.2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autonomies locales, Conseil de l'Europe, STE No.169.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (1976).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, 943 R.T.N.U. 13, (1976).

Statut du Conseil de l'Europe, 5 mai 1949, S.T.E. No.1.

Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, 298 R.T.N.U. 11 (1958).

Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, J.O. C340 10.11.1997, p. 1-144.

Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Co-operation and Good Neighbourhood, en ligne : www.htmh.hu/dokumentumok/asz-ro-c.htm (date d'accès : 10 décembre 1998).

Treaty on Good-neighbourly Relations and Friendly Co-operation between the Republic of Hungary and the Slovak Republic, en ligne : www.htmh.hu/dokumentumok/asz-sk-e.htm (date d'accès : 10 décembre 1998).

Documents des Nations Unies

Déclaration universelle des droits de l'homme, Rés. AG 217(III), Doc.off., 3^e sess., supp.no.13, Doc.NU A/810 (1948).

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Rés. AG 47/135, Doc.off. AG NU, 49^{ième} sess., Doc.NU, 18/12/92.

Déclaration internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, Rés. AG 36/55, Doc.off. AG NU, 38^{ième} sess., Doc.NU, 25/11/81.

Déclaration et programme d'action de Vienne, DPI/1349-39399, 48^{ième} sess., Doc.NU, 1993.

Resolution on the comprehensive implementation and follow-up to Vienna Declaration and program of action, Rés. AG NU 49/192, Doc.off. AG NU, 47^{ième} sess., 23/12/94.

Résolution relative à l'instauration d'un Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, Rés. AG NU 48/141, Doc.off. AG NU, 46^{ième} sess., 23/12/93.

Résolution relative au mandat du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, Rés. AG NU 49/192, 47^{ième} sess., 23/12/94.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Resolution on the mandate of the working group on minorities*, Résolution 1998/19.

CES NU, *Resolution on the mandate of the working group on minorities*, Résolution 1995/31, 25 juillet 1995.

CES NU, Commission des droits de l'homme, Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des Minorités, *Report of the Secretary General on possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, Doc.NU, 50^{ième} sess., 14 juin 1995, E/CN/Sub.2/1995/33.

CES NU, Commission des droits de l'homme, Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, «Protection of Minorities», Doc.NU, 50^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/1995/33, 14 juin 1995.

CES NU, Commission des droits de l'homme, Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Prevention of discrimination against and the protection of minorities*, Doc.NU, 53^{ième} sess., E/CN.4/Sub.2/1998/18, 6 juillet 1998.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du secrétaire général sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques*, Doc.NU, 45^{ième} session, E/CN.4/1985/31.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du secrétaire général sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques*, Doc.NU, 49^{ième} session, E/CN.4/1994/72, 13 décembre 1993.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Situation des droits de l'homme en Roumanie*, Doc.NU, 49^{ième} session, E/CN.4/1994/76 (1993).

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport sur l'évaluation du Programme de pays pour la Roumanie en matière de services consultatifs et d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme*, Doc.NU, 50^{ième} sess., E/CN.4/1995/90/Add.30 (1995).

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Doc.NU, 54^{ième} sess., E/CN.4/1999/15.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du rapporteur spécial pour la Roumanie en application de la résolution 1995/37B de la Commission des droits de l'Homme*, Doc.NU, 52^{ième} sess. E/CN.4/1997/7 (1997).

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du rapporteur spécial pour la Roumanie en application de la résolution 1995/37B de la Commission des droits de l'Homme*, Doc.NU, 52^{ième} sess. E/CN.4/1997/7/Add.1 (1997).

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du secrétaire général sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques*, Doc.NU, 52^{ième} sess., E/CN.4/1997/82, 8 janvier 1997.

CES NU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du secrétaire général sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques*, Doc.NU, 51^{ième} session, E/CN.4/1996/88, 26 janvier 1996.

CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Rapport de la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités*, Doc.NU, E/CN.4/Sub.2/1985/31.

CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Expert Seminar on the role of the Media in Protecting Minorities*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4 Genève 25-29 mai 1998.

CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Vers une participation effective des minorités*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4 Genève 25-31 Mai 1999.

DE VARENNES, F., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Towards effective Political participation and Representation of Minorities*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4 Genève 25-29 mai 1998.

EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Observations concernant le commentaire sur la déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1, Genève 25-31 mai 1999.

EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Best Practices in the Area of Minority Protection*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.2.

EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities, Nations Unies*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*, Doc.NU, 48^{ième} sess E/C/Sub.2/1993/34/Add.4N.

EIDE, A., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Citoyenneté et applicabilité des droits des minorités aux non-citoyens*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3/1999, Genève 25-31 mai 1999.

GAL, K., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *The Role of Bilateral Treaties in the Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe*, Doc.NU, 4^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.2, Genève 25-29 mai 1998.

KARTASHSKIN, V., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Mécanismes universels et régionaux de protection des minorités*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.6 Genève 25-31 mai 1999.

MEHEDI, M., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Éducation multiculturelle et interculturelle et protection des minorités*, Doc.NU, 5^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.5/1999, Genève 25-31 mai 1999.

SIEMIENSKI, G., CES NU, Commission des droits de l'homme, sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Working Group on Minorities, *Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités à l'éducation*, Doc.NU, 3^{ième} sess, E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.3, 5 mai 1997.

United Nations High Commissioner for Human Rights, *Follow-up to the World Conference on Human Rights*, A/53/372, 11 septembre 1998.

Documents de l'OSCE

«Acte Final de la Conférence d'Helsinki» (1^{er} août 1975), *The Conference on Security and Co-operation in Europe ; Analysis and basic Documents*, Arie Bloed, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 141 ss.

« Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE », reproduite dans E. Decaux (dir), *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, Documentation française, 1992, p. 229-231 ; en ligne : www.juris.uqam.ca/cours/aut96/jur6650.20/copenhag.htm .

«Document de clôture de la Réunion de Vienne» (1990), *Human Rights Law Journal*, vol.10, 1989, 3^e partie, p. 270 ss.

«Document sur la réunion de Budapest de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE », *Human Rights Law Journal*, vol.15 (1994), no.11-12. p. 449ss.

«Document sur la réunion de Genève de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.12, 1991, no.8 et 9, p. 32ss.

«Document sur la réunion d'Helsinki de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.13, 1992, no.7 et 8, p. 284ss.

«Document sur la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *Human Rights Law Journal*, vol.12, 1991, no.11 et 12, p. 471ss.

«Document sur la réunion de Oslo de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE», *The Conference on Security and Co-operation in Europe ; Analysis and basic Documents*, Arie Bloed, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 631ss.

Documents de l'Union européenne

UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, *Resolution on the communication from the Commission Agenda 2000 - for a Stronger and Wider Union*, A4-0368/97.

UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, *Résolution sur la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale*, Résolution A4-0101/96.

UNION EUROPÉENNE, *EU-HUNGARY Joint Parliamentary Committee, Declaration and Recommendation*, 10th meeting, Bruxelles 21-22 septembre 1998, JPC/CCEE/GH/md.

UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, Groupe de travail du Secrétariat Général, Task-Force, *La stratégie de pré-adhésion en vue de l'Élargissement de l'Union européenne*, Fiche thématique no. 24, Luxembourg 17 juin 1998, PE 167.631.

UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, Groupe de travail du Secrétariat Général, Task-Force, *La Hongrie et l'élargissement de l'Union européenne*, Fiche thématique no.2, Luxembourg, 13 août 1998, PE 167.296/rév.1.

UNION EUROPÉENNE, Parlement européen, Groupe de travail du Secrétariat Général, Task-Force, *La Roumanie et l'élargissement de l'Union européenne*, Fiche thématique no.3, Luxembourg, 16 octobre 1998, PE 167.297/rév.1.

UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Presidency conclusions*, Luxembourg 12-13 décembre 1997, PE167.145, 15 décembre 1997.

UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Presidency conclusions*, Copenhague, 21-23 juin 1993.

UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Décision relative à l'action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité de l'Union européenne concernant le lancement de la Conférence sur le Pacte de stabilité en Europe*, 93/728/PESC, DOC393DO728, J.O. No L339 31.12.93, p. 1-2.

UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Décision relative à la poursuite de l'action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité de l'Union européenne concernant le lancement de la Conférence sur le Pacte de stabilité en Europe*, 94/367/PESC, J.O. L165 01.07.94, p. 2.

UNION EUROPÉENNE, Conseil européen, *Conférence de lancement du Pacte de stabilité en Europe*, Bull.UE 05-1994.

UNION EUROPÉENNE, Commission parlementaire, *Agenda 2000 - For a Stronger and Wider Union*, COM(97)2000 - C4-0371/97.

UNION EUROPÉENNE, Commission parlementaire, *Commission Proposals for Council decisions on the principles, priorities, intermediate objectives, and conditions contained in the accession partnerships with the applicant countries*, COM(98)0053 - C4-0130/98.

UNION EUROPÉENNE, Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy, *Report on the Commission Proposals for Council decisions on the principles, priorities, intermediate objectives, and conditions contained in the accession partnerships with the applicant countries*, A4-0087/98, PE 226.127/fin, 9 mars 1998.

UNION EUROPÉENNE, Agenda 2000, *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne*, DOC/97/13, Bruxelles, 15 juillet 1997.

UNION EUROPÉENNE, Agenda 2000, *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, DOC/97/18, Bruxelles, 15 juillet 1997.

UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, *Rapport régulier de la commission sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 4 novembre 1998, en ligne : www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/hungary/index.htm. (date d'accès : 10 avril 1999).

UNION EUROPÉENNE, Commission européenne, *Rapport régulier de la commission sur le progrès accompli par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, décembre 1998, en ligne : www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/romania/index.htm (date d'accès : 10 avril 1999).

UNION EUROPÉENNE, Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, *Rapport sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, en vue du Conseil européen de Vienne 12-13 décembre 1998*, A4-0428/98, 18 février 1999.

UNION EUROPÉENNE, *Politique étrangère et de sécurité commune*, Bulletin UE 05-1994 (2/19).

Documents du Conseil de l'Europe

CONSEIL DE L'EUROPE, *Déclaration de Vienne*, SUM(93)2, 7 octobre 1993.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Déclaration finale*, deuxième Sommet du Conseil de L'Europe tenu à Strasbourg en 1997, 11 octobre 1997.

- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative à l'élargissement de l'Union européenne*, Résolution 1347(1997).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution sur la Conférence intergouvernementale 1996 de l'Union européenne*, Résolution No.1108(1997).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative au Projet européen*, Résolution No.1178(1999).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Résolution relative à l'avant-projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, Résolution 1118 (1997).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Résolution relative au respect des obligations et des engagements contractés lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe*, Résolution 1031 (1994).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Directive relative au respect des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe», Directive No. 508 (1995).*
- CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Avant projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, Recommandation 1349 (1997).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux suites à donner au Sommet de Vienne*, Recommandation 1231 (1994).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative à la protection des droits des minorités nationales*, Recommandation 1255 (1995).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux droits des minorités nationales*, Recommandation 1285 (1996).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux droits des minorités nationales*, Recommandation 1300 (1996).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Directive relative aux droits des minorités nationales*, Directive No. 153 (1996).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative aux relations avec l'Union européenne (suite du Sommet D'Amsterdam de l'Union européenne)*, Recommandation No.1365(1998).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative à la politique générale : Conseil de l'Europe et OSCE*, Recommandation 1381 (1998).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, Recommandation 1326 (1997).
- CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Recommandation relative au projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)*, Recommandation 1349 (1997).

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme visant à garantir les droits culturels notamment ceux des membres des minorités nationales*, Recommandation 1201, EREC1201.wp. 1403-1/2/93-17-E p. 3.

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Avis relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, Avis No. 153(1990).

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Avis relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe*, Avis No.176(1993).

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Résolution 97 (10), 601^e réunion, CM/DÉL/RÉS (97)10, 17 septembre 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *accord de type interétatique sur les associations de coopération transfrontalière et un statut modèle pour ces associations*, Résolution R(98)12, CM/DÉL/RÉS (98)12, 18 septembre 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Statutory Report, January-April 1998*, CM(98)50, DOC8067, 17 avril 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Décision relative à l'avant projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE*, 631^e réunion, CM/DÉL/DÉC (98)631/9.7, 12 mai 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Rapport final du Comité des Sages au Comité des ministres*, 103^e sess., CM(98)178, 20 octobre 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Projet du Conseil de l'Europe relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, 645^e réunion, CM/DÉL/DÉC(98)645/6.6, 20 octobre 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE*, 646^e réunion, CM/DÉL/DÉC(98) 646/2.6.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Rapport du Secrétariat sur les activités du projet relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, CM((98)161.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Droits des personnes appartenant aux minorités nationales*, 656^e réunion, CM/DÉL/DÉC (99)656/4.1, 19 janvier 1999.

CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des Ministres, *Désignation d'un médiateur pour les Roms/Tsiganes*, 656^e réunion, CM/DÉL/DÉC(99)656/6.3, 19 janvier 1999.

CONSEIL DE L'EUROPE, Commission pour la démocratie par le droit, *Projet de Convention-cadre sur les minorités*, CDL(91), 8-11 Mars 1991.

CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Résolution sur autonomies, minorités, nationalismes et union européenne*, Résolution 232(1992).

CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Fédéralisme, régionalisme, autonomies locales et minorités*, Cividale del Friuli, Italie, oct. 1996, Actes officiels, série Études et Travaux no.52, éditions du Conseil de l'Europe, 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Projet de Charte de l'autonomie régionale*, Recommandation 34 (1997), 5 juin 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, CPLRE, *Lettre d'Information du Congrès*, No.3 (1997), 4^e session CPLRE, 3-5 juin 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Migrants et minorités dans la Communauté*, 9^{ème} Séminaire annuel du Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités locales, Budapest, 10-12 novembre 1996, collection Études et travaux, No.53, p. 19-22.

CONSEIL DE L'EUROPE, Commission européenne de la démocratie par le droit, *Rapport de synthèse des réponses aux questionnaires des minorités dans La protection des minorités*, Collection science et technique de la démocratie, no.9, p. 43-326.

CONSEIL DE L'EUROPE, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action : Self-Government of Gypsies in Hungary Seen in the Light of the Experience of the Sami Self-Government in Norway*, DECS/SE/DHRM (96)17), 1996.

CONSEIL DE L'EUROPE, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action : Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self Governments*, DECS/SE/DHRM (96)23), 1996.

CONSEIL DE L'EUROPE, Commission contre le racisme et l'intolérance, «Rapport sur la Hongrie» dans ECRI's Country by Country Approach, volume 1, CRI(97)48).

CONSEIL DE L'EUROPE, Council for Cultural Co-operation, *A Program of case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as Factors of Cultural Policy and Action : Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self-Government*, DECS/SE/DHRM (96)23).

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Rapport de la Commission des questions politiques relatif aux relations avec l'Union européenne (suite du Sommet d'Amsterdam de l'Union européenne)*, DOC8051, 1^{er} avril 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Rapport de la Commission des questions politiques relatif au Projet européen*, DOC8285, 22 décembre 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Rapport de la Commission des questions politiques relatif à l'élargissement de l'Union européenne*, DOC7955, 6 novembre 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, A. P., *Rapport de la Commission des questions politiques sur la Conférence intergouvernementale 1996 de l'Union européenne*, DOC7721, 7 janvier 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, CAHMIN, *Document de synthèse sur le projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme relatif aux droits individuels dans le domaine culturel*, juin 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Respect des obligations et engagements contractés par la Roumanie*, DOC7795, 11 avril 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Contribution de l'Assemblée parlementaire au 2^e sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe*, DOC7786, 3 avril 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Protection des minorités nationales*, DOC7899, 8 septembre 1997.

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Document relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, DOC6306 (1990).

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, DOC8040 (1998).

CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., *Document relatif à l'élargissement de l'Union européenne*, DOC8081 (1998).

CONSEIL DE L'EUROPE, Communiqué, Réf.77(99), «13^e réunion quadripartite Conseil de l'Europe/Union européenne», (Strasbourg, 10 février 1999).

Autres organisations internationales

OCDE, «Hungary : Public Management Profiles» en ligne : www.oecd.org/puma/sigmaweb/profiles/hungary (date d'accès : 31 mars 1999).

OCDE, «Romania : Public Management Profiles» en ligne : www.oecd.org/ppuma/sigmaweb/profiles/romania (date d'accès : 31 mars 1999).

MÉDIAS ÉLECTRONIQUES

FRANCK, HIGGINS, PELLET, SHAW, ET TOMUSCHAT, *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, 1995, en ligne : [www.mri.gouv.qc.ca/La bibliothèque](http://www.mri.gouv.qc.ca/La_bibliothèque) (date d'accès : 15 septembre 1998).

OFFICE OF THE PRIME MINISTER, *Report No. J/3670 of the Government of the Republic of Hungary to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, Budapest, 1997, en ligne : www.meh.hu/nekh/Angol/4htm (date d'accès : 30 mars 1999).

OCDE, «Hungary : Public Management Profiles» en ligne : www.oecd.org/puma/sigmaweb/profiles/hungary (date d'accès : 31 mars 1999).

OCDE, «Romania : Public Management Profiles» en ligne : www.oecd.org/ppuma/sigmaweb/profiles/romania (date d'accès : 31 mars 1999).

RADO, P., *Report of the Education of Roma Students in Hungary*, Office of National and Ethnic Minorities, Budapest, 1997, en ligne : www.meh.hu/nekh/Angol/romaedu.htm (date d'accès : 12 décembre 1998).

Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Co-operation and Good Neighbourhood, en ligne : www.htmh.hu/dokumentumok/asz-ro-e.htm (date d'accès : 15 décembre 1998).

Treaty on Good-neighbourly Relations and Friendly Co-operation between the Republic of Hungary and the Slovak Republic, en ligne : www.htmh.hu/dokumentumok/asz-sk-e.htm (date d'accès : 15 décembre 1998).

ANNEXES

Annexe 1

Convention-cadre sur la protection des minorités

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, février 1995

H (95) 10

**CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION
DES MINORITÉS NATIONALES
ET RAPPORT EXPLICATIF**

Introduction:

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) sous l'autorité du Comité des Ministres, a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et ouverte à la signature des Etats membres le 1er février 1995. Des Etats non membres peuvent également être invités par le Comité des Ministres à devenir Partie à cet instrument.

La présente publication contient le texte de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que le rapport explicatif.

La Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats, signataires de la présente Convention-cadre,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Souhaitant donner suite à la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993;

Résolus à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif;

Considérant que les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

Considérant qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société;

Considérant que l'épanouissement d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre Etats mais se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales respectueuse de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat;

Prenant en compte la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles;

Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans les conventions et déclarations des Nations Unies ainsi que dans les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990;

Résolus à définir les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer, au sein des Etats membres et des autres Etats qui deviendront Parties au présent instrument, la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale;

Etant décidés à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente Convention-cadre au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées,

Sont convenus de ce qui suit:

Titre I

Article 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

Article 2

Les dispositions de la présente Convention-cadre seront appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

Article 3

- 1 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.
- 2 Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Titre II

Article 4

- 1 Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.
- 2 Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.
- 3 Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

- 1 Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.
- 2 Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Article 6

- 1 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.
- 2 Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

Article 9

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.
- 2 Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.
- 3 Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.
- 4 Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Article 10

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

2 Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

3 Les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

Article 11

1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.

2 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.

3 Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

Article 12

1 Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2 Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3 Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 13

1 Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

2 L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

Article 14

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.
- 2 Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.
- 3 Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

Article 15

Les 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.

Article 16

Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Article 17

- 1 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.
- 2 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.

Article 18

- 1 Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.
- 2 Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

Article 19

Les Parties s'engagent à respecter et à mettre en œuvre les principes contenus dans la présente Convention-cadre en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations prévues dans les instruments juridiques internationaux, notamment dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés

fondamentales et ses Protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes.

Titre III

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.

Article 21

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

Article 22

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou de toute autre convention à laquelle cette Partie contractante est partie.

Article 23

Les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers.

Titre IV

Article 24

- 1 Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention-cadre par les Parties contractantes.
- 2 Les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe participeront au mécanisme de mise en œuvre selon des modalités à déterminer.

Article 25

- 1 Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre à l'égard d'une Partie contractante, cette dernière transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux principes énoncés dans la présente Convention-cadre.
- 2 Ultérieurement, chaque Partie transmettra au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fera la demande, toute autre information relevant de la mise en œuvre de la présente Convention-cadre.

- 3 Le Secrétaire Général transmet au Comité des Ministres toute information communiquée conformément aux dispositions du présent article.

Article 26

- 1 Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.
- 2 La composition de ce comité consultatif ainsi que ses procédures sont fixées par le Comité des Ministres dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre.

Titre V

Article 27

La présente Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à la date de son entrée en vigueur, elle est aussi ouverte à la signature de tout autre Etat invité à la signer par le Comité des Ministres. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 28

- 1 La présente Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle douze Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention-cadre conformément aux dispositions de l'article 27.
- 2 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention-cadre, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 29

- 1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre et après consultation des Etats contractants, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter à adhérer à la présente Convention-cadre, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui, invité à la signer conformément aux dispositions de l'article 27, ne l'aura pas encore fait, et tout autre Etat non membre.
- 2 Pour tout Etat adhérent, la Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 30

- 1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les

territoires pour lesquels il assure les relations internationales auxquels s'appliquera la présente Convention-cadre.

- 2 Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention-cadre à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention-cadre entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
- 3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 31

- 1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention-cadre en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 32

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil, aux autres Etats signataires et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention-cadre:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre conformément à ses articles 28, 29 et 30;
- d tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention-cadre.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention-cadre.

Fait à Strasbourg, le 1er février 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à signer ou à adhérer à la présente Convention-cadre.

Rapport explicatif

HISTORIQUE

1. La situation des minorités nationales a été examinée dans le cadre du Conseil de l'Europe à diverses occasions sur une période de plus de quarante ans. Dès les toutes premières années de son existence (1949), l'Assemblée parlementaire avait reconnu, dans un rapport de la commission des questions juridiques et administratives, l'importance du «problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales». En 1961, l'Assemblée préconisait d'inclure un article dans un protocole additionnel en vue de garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cette dernière se limite en effet à mentionner «l'appartenance à une minorité nationale» dans la clause de non-discrimination prévue à l'article 14. Le libellé du projet d'article concernant la protection des minorités nationales proposé dans la Recommandation 285 (1961) était le suivant:

«Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion.»

2. Le comité d'experts, qui avait été chargé d'étudier la possibilité et l'opportunité d'élaborer un tel protocole, a ajourné ses travaux jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise dans les affaires linguistiques belges concernant l'emploi de la langue dans l'enseignement (Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 23 juillet 1968, Série A, no 6). En 1973, il est parvenu à la conclusion que, d'un point de vue strictement juridique, il n'était pas absolument nécessaire que la protection des minorités fasse l'objet d'une disposition spéciale consignée dans un protocole additionnel à la CEDH. Les experts considéraient toutefois qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique majeur à l'adoption d'un tel protocole si ce dernier était jugé souhaitable pour d'autres raisons.

3. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres des solutions à la fois politiques et juridiques, notamment celle d'élaborer un protocole ou une convention sur les droits des minorités nationales. La Recommandation 1134 (1990) contient une liste de principes considérés par l'Assemblée comme nécessaires à la protection des minorités nationales. En octobre 1991, le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) s'est vu confier la tâche d'examiner, sous leurs aspects juridiques et politiques, les conditions dans lesquelles le Conseil de l'Europe pourrait mener une action pour la protection des minorités nationales en tenant compte des travaux effectués par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et par les Nations Unies, ainsi que des réflexions menées au sein du Conseil de l'Europe.

4. En mai 1992, le CDDH a été chargé par le Comité des Ministres d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. Pour ce faire, le CDDH a mis en place un comité d'experts (DH-MIN) qui, selon un nouveau mandat attribué en mars 1993, devait proposer des normes juridiques spécifiques

dans le domaine considéré, en gardant à l'esprit le principe de complémentarité des travaux du Conseil de l'Europe et de la CSCE. Au cours de leurs travaux, le CDDH et le DH-MIN ont tenu compte de différents textes, notamment de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite «Commission de Venise»), de la proposition autrichienne pour un protocole additionnel à la CEDH, du projet de protocole additionnel à la CEDH inclus dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée, ainsi que d'autres propositions. Cet examen a débouché sur un rapport du CDDH au Comité des Ministres du 8 septembre 1993, rapport qui présente diverses normes juridiques qui pourraient être adoptées dans ce domaine, ainsi que les instruments juridiques dans lesquels elles pourraient être concrétisées. Dans ce contexte, le CDDH a relevé qu'il n'y a pas de consensus sur l'interprétation du terme «minorités nationales».

5. Le pas décisif a été franchi lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont réunis au Sommet, à Vienne, du 8 au 9 octobre 1993. A cette occasion, ils sont convenus que les minorités nationales que les bouleversements de l'histoire ont établies en Europe doivent être protégées et respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et la paix. Ils ont notamment décidé de souscrire des engagements juridiques relatifs à la protection des minorités nationales. A l'annexe II de la Déclaration de Vienne, le Comité des Ministres a été chargé inter alia:

- de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Cet instrument serait ouvert également à la signature des Etats non membres;
- d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

6. Le 4 novembre 1993, le Comité des Ministres a mis en place un Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN). Son mandat reflétait les décisions prises à Vienne. Fin janvier 1994, ce comité, composé d'experts issus des Etats membres du Conseil de l'Europe, a commencé ses travaux, auxquels ont participé des représentants du CDDH, du Conseil de la coopération culturelle (CDCC), du Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de la CSCE et la Commission des Communautés européennes ont également participé aux travaux en tant qu'observateurs.

7. Le 15 avril 1994, le CAHMIN a soumis au Comité des Ministres un rapport intérimaire, qui a été ensuite communiqué à l'Assemblée parlementaire (Doc. 7109). En mai 1994, lors de la 94e session du Comité des Ministres, celui-ci a exprimé sa satisfaction quant aux progrès accomplis dans l'exécution du mandat découlant de la Déclaration de Vienne.

8. Un certain nombre de dispositions de la Convention-cadre appelant un arbitrage politique, ainsi que les dispositions relatives à la surveillance de la mise en œuvre de la

Convention-cadre, ont été élaborées par le Comité des Ministres (517bis réunion des Délégués des Ministres, 7 octobre 1994).

9. Le CAHMIN a décidé au cours de sa réunion du 10 au 14 octobre 1994 de soumettre le projet de Convention-cadre au Comité des Ministres, qui a adopté le texte à la 95e session ministérielle tenue le 10 novembre 1994. La Convention-cadre a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 1er février 1995.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Objectifs de la Convention-cadre

10. La Convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités nationales en général. Son but est de préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Ainsi, le Conseil de l'Europe a donné suite aux souhaits exprimés dans la Déclaration de Vienne (annexe II) de traduire aussi largement que possible les engagements politiques adoptés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans des instruments juridiques.

Approches et concepts fondamentaux

11. Etant donné la diversité des situations et la variété des problèmes à résoudre, il a été décidé d'opter pour une Convention-cadre qui contienne pour l'essentiel des dispositions-programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre. Ces dispositions, qui ne seront pas directement applicables, laisseront aux Etats concernés une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre et permettront ainsi à chacun d'entre eux de tenir compte de situations particulières.

12. Il convient également d'observer que la Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de «minorité nationale». Ce faisant, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

13. La mise en œuvre des principes énoncés dans la présente Convention-cadre se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées. Elle n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif. Elle vise à assurer la protection de personnes appartenant à des minorités nationales qui peuvent exercer leurs droits individuellement ou conjointement avec d'autres (voir article 3, paragraphe 2). A cet égard, elle suit l'approche de textes adoptés par d'autres organisations internationales.

Structure de la Convention-cadre

14. Outre son préambule, la Convention-cadre comprend cinq titres.
15. Les dispositions du titre I contiennent les énoncés généraux de certains principes fondamentaux pouvant servir à préciser les autres dispositions de fond de la Convention-cadre.
16. Le titre II contient une série de principes spécifiques.
17. Le titre III contient diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre.
18. Le titre IV contient des dispositions sur la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre.
19. Enfin, le titre V contient les clauses finales qui s'inspirent du modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION-CADRE

PRÉAMBULE

20. Le préambule explique les raisons pour lesquelles la Convention-cadre a été élaborée et expose certaines préoccupations fondamentales de ses auteurs. Ses premiers mots indiquent clairement que la Convention-cadre peut être signée et ratifiée par des Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir articles 27 et 29).
21. Le préambule fait référence au but statutaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'un des moyens d'atteindre ce but: la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
22. Il fait également référence à la Déclaration adoptée à Vienne par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, document qui a jeté les bases de la Convention-cadre (voir également paragraphe 5). Le texte du préambule s'inspire en fait, dans une large mesure, de la Déclaration et en particulier de son annexe II. Il en va de même pour le choix des engagements prévus aux titres I et II de la Convention-cadre.
23. Le préambule reconnaît d'une façon non exhaustive trois autres sources d'inspiration du contenu de la Convention-cadre: la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), ainsi que les instruments des Nations Unies et de la CSCE qui contiennent des engagements relatifs à la protection des minorités nationales.

24. Le préambule reflète les préoccupations du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres face à la mise en danger de l'existence des minorités nationales et s'inspire de l'article 1, paragraphe 1, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992).

25. Etant donné que la Convention-cadre est également ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe et afin d'assurer une approche plus complète, il a été décidé d'inclure certains principes dont découlent des droits et libertés déjà garantis dans la CEDH ou dans ses protocoles additionnels (voir également, à cet égard, l'article 23 de la Convention-cadre).

26. La référence aux conventions et déclarations des Nations Unies rappelle les travaux réalisés au niveau mondial, par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27) et dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cependant, cette référence ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes.

27. La référence aux engagements pris dans ce domaine au sein de la CSCE reflète le désir exprimé dans l'annexe II de la Déclaration de Vienne de voir le Conseil de l'Europe s'employer à traduire aussi largement que possible ces engagements politiques dans des instruments juridiques. Le document de Copenhague, en particulier, a fourni des orientations utiles pour la rédaction de la Convention-cadre.

28. L'avant-dernier paragraphe du préambule précise l'objectif principal de la Convention-cadre: assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces dernières. Il souligne également que cette protection devrait être assurée conformément au principe de la prééminence du droit et dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

29. L'objet du dernier paragraphe est d'indiquer que les dispositions contenues dans la présente Convention-cadre ne sont pas directement applicables. Il ne vise pas le droit et la pratique des Parties en matière de réception des traités internationaux dans l'ordre juridique interne.

TITRE I

Article 1

30. L'article 1 a pour objet principal de spécifier que la protection des minorités nationales, qui fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme, ne relève pas du domaine réservé des Etats. Le fait de préciser que cette protection «fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme» ne confère en rien une quelconque compétence d'interprétation de la présente Convention-cadre aux organes institués par la CEDH.

31. L'article fait référence à la protection des minorités nationales en tant que telles et à la protection des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités. Cette distinction et la différence dans la rédaction indiquent clairement qu'il n'est pas envisagé de reconnaître

des droits collectifs aux minorités nationales (voir également le commentaire sur l'article 3). Les Parties reconnaissent toutefois que la protection d'une minorité nationale peut être assurée par la protection des droits des personnes appartenant à cette minorité.

Article 2

32. Cet article énonce un ensemble de principes régissant l'application de la Convention-cadre. Il s'inspire, entre autres, de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970). Les principes contenus dans cette disposition ont un caractère général, mais ils présentent un intérêt particulier pour le domaine couvert par la Convention-cadre.

Article 3

33. Cet article contient deux principes qui, tout en étant distincts, ne sont pas sans rapport l'un avec l'autre et qui sont exposés dans deux paragraphes différents.

Paragraphe 1

34. Le paragraphe 1 garantit tout d'abord à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Il laisse à chacune de ces personnes le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection découlant des principes de la Convention-cadre.

35. Ce paragraphe n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne.

36. Le paragraphe 1 prévoit en outre qu'aucun désavantage ne doit résulter ni du libre choix garanti par cette disposition ni de l'exercice des droits qui y sont liés. Cette disposition a pour objet de s'assurer que la jouissance de ce libre choix ne fasse pas non plus l'objet d'atteintes indirectes.

Paragraphe 2

37. Le paragraphe 2 dispose que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement et en commun avec d'autres. L'exercice en commun des droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs. Le mot «autres» est entendu dans un sens aussi large que possible, en couvrant les personnes appartenant à la même minorité nationale, à une autre minorité nationale ou à la majorité.

TITRE II

Article 4

38. Cet article vise à s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination s'appliquent aux personnes appartenant aux minorités nationales. Les dispositions de cet article doivent s'interpréter dans le contexte de la Convention-cadre.

Paragraphes 1 et 2

39. Le paragraphe 1 exprime de façon classique ces deux principes. Le paragraphe 2 souligne que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption, par les Parties, de mesures spéciales qui tiennent compte des conditions spécifiques des intéressés. Ces mesures doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité, pour éviter tant la violation des droits d'autrui que la discrimination à l'égard des autres personnes. Ce principe exige notamment que ces mesures n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective.

40. La Convention-cadre ne contient pas de disposition séparée traitant spécifiquement du principe de l'égalité des chances. L'inclusion d'une telle disposition a été jugée inutile, le principe étant déjà implicite dans le paragraphe 2 de cet article. Etant donné le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 1, il en a été jugé de même pour la liberté de circulation.

Paragraphe 3

41. Le paragraphe 3 a pour objet de préciser que les mesures évoquées au paragraphe 2 ne doivent pas être considérées comme contrevenant aux principes d'égalité et de non-discrimination. Cette disposition vise à assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales une égalité effective, tout comme pour les personnes appartenant à la majorité.

Article 5

42. Cet article vise essentiellement à s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent conserver et développer leur culture, ainsi que préserver leur identité.

Paragraphe 1

43. Le paragraphe 1 consacre l'obligation de promouvoir les conditions nécessaires pour réaliser cet objectif. Il énumère quatre éléments essentiels de l'identité d'une minorité nationale. Il n'implique pas que la simple existence de différences ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses crée nécessairement des minorités nationales (voir à cet égard le rapport de la réunion d'experts de la CSCE tenue à Genève en 1991, section II, paragraphe 4).

44. La référence à des «traditions» n'implique pas l'approbation ou l'acceptation de pratiques contraires au droit national ou aux normes internationales. Les pratiques traditionnelles trouvent leurs limites dans le respect de l'ordre public.

Paragraphe 2

45. Le paragraphe 2 a pour objet de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales de toute assimilation contre leur volonté. Il n'interdit pas l'assimilation volontaire.

46. Il n'empêche pas non plus les Parties de prendre des mesures dans le cadre d'une politique générale d'intégration. Il reconnaît ainsi l'importance de la cohésion sociale et reflète le désir exprimé dans le préambule de voir la diversité culturelle être une source ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société.

Article 6

47. Cet article reflète les préoccupations exprimées dans l'annexe III de la Déclaration de Vienne (Déclaration et Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance).

Paragraphe 1

48. Le paragraphe 1 insiste sur l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, et souligne l'importance de la promotion par les Parties du respect et de la compréhension mutuels et de la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. L'éducation, la culture et les médias sont mentionnés spécifiquement ici parce qu'ils sont considérés comme présentant un intérêt particulier pour la réalisation de ces objectifs.

49. Afin de renforcer la cohésion sociale, ce paragraphe vise, entre autres, à favoriser la tolérance et le dialogue interculturel par la suppression des barrières entre les personnes appartenant à des groupes ethniques, culturels, linguistiques et religieux, en encourageant les organisations et mouvements interculturels qui cherchent à promouvoir le respect et la compréhension mutuels et à intégrer ces personnes dans la société tout en préservant leur identité.

Paragraphe 2

50. Cette disposition s'inspire en grande partie du paragraphe 40.2 du document de Copenhague de la CSCE. L'obligation de protéger concerne tous ceux qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence, quelle que soit la source de ces menaces ou actes.

Article 7

51. Cet article a pour objet de sauvegarder le respect du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale aux libertés fondamentales consacrées dans cet article. Ces libertés ont bien entendu un caractère universel, autrement dit elles s'appliquent à toutes les personnes, que celles-ci appartiennent ou non à une minorité nationale (voir par exemple

les dispositions correspondantes des articles 9, 10 et 11 de la CEDH), mais elles sont particulièrement pertinentes pour la protection des minorités nationales. Pour les raisons indiquées ci-dessus dans le commentaire sur le préambule, il a été décidé d'inclure certains engagements qui figurent déjà dans la CEDH.

52. Cette disposition peut impliquer pour les Parties certaines obligations positives destinées à protéger les libertés mentionnées contre des violations qui ne seraient pas le fait des Etats. La possibilité que de telles obligations positives découlent de la CEDH a été reconnue par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

53. Certaines des libertés consacrées par l'article 7 sont développées dans les articles 8 et 9.

Article 8

54. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté de religion. Il reprend dans une disposition unique plusieurs éléments des paragraphes 32.2, 32.3 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE. Cette liberté est certes reconnue à tous et, conformément à l'article 4, les personnes appartenant à une minorité nationale doivent en bénéficier également. Etant donné l'importance de cette liberté dans le présent contexte, il a toutefois paru particulièrement opportun de mettre celle-ci en exergue.

Article 9

55. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté d'expression.

Paragraphe 1

56. La première phrase est calquée sur la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Bien que cette phrase fasse spécifiquement référence à la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue minoritaire, elle implique également la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue majoritaire ou dans d'autres langues.

57. La deuxième phrase du paragraphe contient l'engagement de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans l'accès aux médias. L'expression «dans le cadre de leur système législatif» a été insérée pour respecter les dispositions constitutionnelles qui peuvent limiter la mesure dans laquelle une Partie peut réglementer l'accès aux médias.

Paragraphe 2

58. Ce paragraphe est calqué sur la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH.

59. Le régime d'autorisation des entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma doit être non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs. L'insertion de ces conditions, qui ne sont pas expressément mentionnées dans la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH, a été jugée importante pour un instrument, destiné à protéger les personnes appartenant à une minorité nationale.

60. Les mots «radio sonore», qui apparaissent également au paragraphe 3 de cet article, ne figurent pas dans la phrase correspondante de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Ils reflètent simplement la terminologie moderne et n'impliquent aucune différence substantielle par rapport à l'article 10 de la CEDH.

Paragraphe 3

61. La première phrase de ce paragraphe, qui traite de la création et de l'utilisation de médias écrits, contient un engagement essentiellement négatif, tandis que la deuxième phrase, libellée d'une manière plus souple, met l'accent sur une obligation positive dans le domaine de la radio sonore et de la télévision (par exemple l'attribution de fréquences). Cette distinction tient à la pénurie relative des fréquences disponibles et à la nécessité d'une réglementation dans le domaine de la radiodiffusion. Il n'a pas été fait expressément référence au droit des personnes appartenant à une minorité nationale de rechercher des fonds pour établir des médias, ce droit étant jugé évident.

Paragraphe 4

62. Ce paragraphe souligne la nécessité de mesures spéciales visant à la fois à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales et à promouvoir la tolérance et le pluralisme culturel. L'expression «mesures adéquates» a été utilisée pour les raisons indiquées dans le commentaire sur l'article 4, paragraphe 2 (voir paragraphe 39), où elle est également employée. Ce paragraphe complète l'engagement figurant à la dernière phrase de l'article 9, paragraphe 1. Les mesures visées dans ce paragraphe pourraient consister, par exemple, à allouer des fonds pour la diffusion d'émissions ou la production de programmes traitant des questions intéressant les minorités et/ou permettant un dialogue entre les groupes, ou à encourager, sous réserve du respect du principe d'indépendance éditoriale, les éditeurs et les radiodiffuseurs à permettre aux minorités nationales d'accéder à leurs médias.

Article 10

Paragraphe 1

63. La reconnaissance du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire est particulièrement importante. En effet, l'utilisation de la langue minoritaire constitue pour ces personnes l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité. Elle est aussi un moyen pour ces personnes d'exercer leur liberté d'expression. «En public» signifie, par exemple, sur la place publique, à l'extérieur, en présence d'autres personnes, mais ne vise en aucun cas les relations avec les autorités publiques, objet du paragraphe 2 de cette disposition.

Paragraphe 2

64. Cette disposition ne régit pas toutes les relations entre l'individu appartenant à une minorité nationale et les autorités publiques. Ne sont, en effet, visées que les seules autorités administratives. Ces dernières doivent toutefois être entendues au sens large, englobant par exemple le médiateur. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif, notamment dans le domaine militaire, et technique relatives à l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives, cette disposition a été libellée de façon très souple, laissant une marge d'appréciation importante aux Parties.

65. Une fois les deux conditions du paragraphe 2 réunies, les Parties devront s'efforcer d'assurer, dans toute la mesure du possible, l'utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives. Il appartient à l'Etat de s'assurer de la réalité d'un «besoin réel» sur la base de critères objectifs. Bien que les Etats doivent tout mettre en œuvre pour réaliser ce principe, la formule «dans la mesure du possible» indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération.

66. L'engagement des Parties relatif à l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays concerné. Par ailleurs, c'est délibérément que la Convention-cadre ne définit pas «les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales». Il a, en effet, semblé préférable de choisir une formulation souple permettant de tenir compte des situations particulières des Parties concernées. Les mots «implantation... traditionnelle» font référence non pas à des minorités historiques, mais à celles qui vivent toujours sur la même aire géographique (voir également article 11, paragraphe 3, et article 14, paragraphe 2).

Paragraphe 3

67. Cette disposition se fonde sur certains éléments contenus aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle ne va pas au-delà des garanties accordées par ces articles.

Article 11

Paragraphe 1

68. Compte tenu des implications pratiques de cet engagement, cette disposition est libellée de façon à laisser aux Parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation. Ainsi les Parties peuvent utiliser l'alphabet de la langue officielle pour l'écriture du(des) nom(s) d'une personne appartenant à une minorité nationale dans sa(leur) version phonétique. Les personnes qui, dans le passé, ont été contraintes d'abandonner leur(s) nom(s), ou dont le(s) nom(s) a(ont) été modifié(s) de force, devraient avoir la possibilité de reprendre leur(s) nom(s) d'origine, sous réserve évidemment d'un abus de droit et d'un changement de nom(s) dans un but frauduleux. Il est entendu que les systèmes juridiques des Parties respecteront, à cet égard, les principes internationaux relatifs à la protection des minorités nationales.

Paragraphe 2

69. L'engagement visé dans ce paragraphe implique la possibilité de présenter «dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public». Naturellement, cela ne saurait exclure que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient également utiliser la langue officielle et/ou d'autres langues minoritaires. L'expression «de caractère privé» se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel.

Paragraphe 3

70. Cet article vise à encourager la possibilité d'utiliser aussi la langue minoritaire pour des dénominations locales, noms de rue et autres indications topographiques destinés au public. Les Etats pourront mettre en œuvre cette disposition en tenant dûment compte de leurs conditions spécifiques et de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats. Dans le domaine couvert par cette disposition, il est entendu que les Parties ne sont soumises à aucune obligation de conclure des accords avec d'autres Etats. Inversement, la possibilité de conclure de tels accords n'est pas exclue. Il est également entendu que la nature juridiquement contraignante d'accords existants demeure inchangée. Cette disposition n'implique aucune reconnaissance officielle des dénominations locales dans les langues minoritaires.

Article 12

71. Cet engagement vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle (voir article 6, paragraphe 1), la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité. L'objectif est de créer un climat de tolérance et de dialogue, tel que mentionné dans le préambule de la Convention-cadre et dans l'annexe II à la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement. La liste contenue au deuxième paragraphe n'est pas exhaustive et les mots «d'accès aux manuels scolaires» incluent la publication de manuels scolaires et leur acquisition dans d'autres pays. L'engagement de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, pour les personnes appartenant à des minorités nationales reflète un souci exprimé dans la Déclaration de Vienne.

Article 13

Paragraphe 1

72. L'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, et notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire. Les établissements visés dans ce paragraphe pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes décernés soient officiellement reconnus. La législation nationale sur ces points doit se fonder sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination.

AMNESTY INTERNATIONAL, Roumanie : résumé des préoccupations relatives aux droits de l'homme, EUR 39/06/98, 21 avril 1998.

D.A.H.R., *Position Paper on the Situation of the Hungarian Minority in the Process of Romania's Integration into European Union*, DAHR, Bucarest, 28 mai 1996.

EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *ECMI Recommendations on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Flensburg, Germany, 14 June 1998.

EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities Revisited*, S., TROEBST, ECMI Working Paper No.2, Flensburg, Germany, décembre 1998.

EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Conflict Prevention in the Baltic States : The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, R., Zaagman, ECMI Monograph No.1, Flensburg, Germany, mars 1999.

EUROPEAN CENTER FOR MINORITY RIGHTS, *The Role of Bilateral Treaties in the Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe*, Conférence de Mme Kinga Gal, Doc.NU, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.2.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE, «Sudden rage at Dawn, Violence against Roma in Romania» dans *Country Reports Series*, No.2, septembre 1996.

HONGRIE, Ministère des Affaires Extérieures, *Secrétariat d'État pour l'intégration, National Program for the Adoption of the Acquis*, 10.760-40/1998, mars 1998.

HONGRIE, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, Rapport No. J/3670, Budapest, 1997.

HONGRIE, Ministère de l'intérieur, *Overview on the Practices of Handling Minority Affairs by the Police in Hungary*, 10 juin 1998.

HONGRIE, *Program of the Government of the Republic of Hungary 1994-1998 concerning relations with Ethnic Hungarians beyond the borders and the priorities and main directions of foreign policy action*, Budapest, 5 juillet 1996, p. 108, en ligne : www.meh.hu/nekl (date d'accès : 4 septembre 1998).

HONGRIE, *Government Program for a civic Hungary (1999)*, Budapest, juin 1998, en ligne : www.meh.hu/ules/government_program.htm (date d'accès : 17 avril 1999).

HONGRIE, Assemblée nationale, *Débats parlementaires sur le traité de bon voisinage avec la Roumanie*, 3 septembre 1996.

HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT for 1998, Helsinki, 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT for 1997, Helsinki, 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT for 1996, Helsinki, 1996.

Paragraphe 2

73. L'exercice du droit visé au paragraphe 1 n'implique aucune obligation financière à la charge de la Partie concernée mais n'exclut pas non plus la possibilité d'une telle contribution.

Article 14

Paragraphe 1

74. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception. Sans préjudice des principes figurant au paragraphe 2, ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat.

Paragraphe 2

75. Cette disposition concerne l'enseignement de et dans la langue minoritaire. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique de l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, cette disposition a été libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Parties. L'obligation de s'efforcer d'assurer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire dépend de plusieurs éléments, notamment «une demande suffisante» des personnes appartenant à des minorités nationales. La formule «dans la mesure du possible» signifie que cet enseignement dépend des moyens disponibles de la Partie concernée.

76. Le texte ne donne délibérément aucune définition de l'expression «demande suffisante», permettant ainsi aux Parties, par cette formulation souple, de tenir compte des situations particulières dans leur pays. Il laisse aux Parties le choix des moyens et structures pour assurer l'enseignement visé, en fonction de leur système éducatif.

77. Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas; même si l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire, il n'empêche pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.

Paragraphe 3

78. La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration.

79. Il appartient aux Etats qui connaissent plus d'une langue officielle de régler les questions particulières qu'entraîne la mise en œuvre de cette disposition.

Article 15

80. Cet article énonce l'engagement des Parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Il vise notamment la promotion d'une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Afin de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les Parties pourraient – dans le cadre de leur ordre constitutionnel – promouvoir notamment les actions suivantes:

- la consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement;
- la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour elles;
- la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local;
- des formes décentralisées ou locales d'administration.

Article 16

81. Cet article a pour objet d'offrir une protection contre les mesures qui modifient les proportions relatives de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales et qui visent à limiter les droits et libertés découlant de la présente Convention-cadre. A titre d'exemples de telles mesures, on pourrait citer l'expropriation, l'expulsion ou la modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de ces droits et libertés (gerrymandering).

82. L'article n'interdit que les mesures qui ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant de la Convention-cadre. Il a été jugé impossible d'étendre l'interdiction aux mesures ayant pour effet de limiter ces droits et libertés, étant donné que ces mesures peuvent être parfois entièrement justifiées et légitimes (par exemple, le déplacement des habitants d'un village en vue de la construction d'un barrage).

Article 17

83. Cet article contient deux engagements qui sont importants pour le maintien et le développement de la culture des personnes appartenant à une minorité nationale et pour la sauvegarde de leur identité (voir également article 5, paragraphe 1). Le premier paragraphe traite du droit d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières nationales, tandis que le deuxième paragraphe protège le droit de participer aux activités des organisations non gouvernementales (voir également, à cet égard, les dispositions de l'article 7 relatives à la liberté de réunion et d'association).

84. Les dispositions de cet article sont fondées pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE. Il a été jugé inutile d'inclure dans le texte une disposition expresse sur le droit d'établir et de maintenir des relations à l'intérieur du territoire d'un Etat, étant donné qu'on a considéré que ce point était suffisamment couvert par d'autres dispositions de la Convention-cadre, notamment l'article 7 sur la liberté de réunion et d'association.

Article 18

85. Cet article encourage les Parties à conclure, outre les instruments internationaux existants et là où les situations spécifiques le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Il stimule également la coopération transfrontalière. Comme le souligne la Déclaration de Vienne et son annexe II, ces accords et cette coopération sont importants pour favoriser la tolérance, la prospérité, la stabilité et la paix.

Paragraphe 1

86. Des accords bilatéraux et multilatéraux tels qu'ils sont envisagés dans ce paragraphe pourraient, par exemple, être conclus dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information.

Paragraphe 2

87. Ce paragraphe souligne l'importance de la coopération transfrontalière. L'échange d'informations et d'expériences entre les Etats est un outil important pour la promotion de la compréhension et de la confiance mutuelles. La coopération transfrontalière en particulier permet de faire du «sur-mesure» en fonction des besoins des personnes concernées.

Article 19

88. Cet article prévoit la possibilité de limitations, de restrictions ou de dérogations. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre ont leur pendant dans d'autres instruments internationaux, notamment dans la CEDH, seules les limitations, restrictions ou dérogations prévues dans ces instruments sont permises. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre n'ont aucun pendant dans d'autres instruments internationaux, les seules limitations, restrictions ou dérogations permises sont

celles qui, figurant dans d'autres instruments internationaux (tels que la CEDH) pour des engagements différents, sont pertinentes.

TITRE III

Article 20

89. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont l'obligation de respecter la Constitution et les autres lois nationales. Il est cependant clair que ce renvoi à la législation nationale ne donne pas aux Parties la faculté de ne pas respecter les dispositions de la Convention-cadre. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent, en outre, respecter les droits d'autrui. Référence est faite à cet égard à la situation où les personnes appartenant à une minorité nationale sont minoritaires au plan national, mais sont majoritaires dans une partie du territoire de l'Etat.

Article 21

90. Cette disposition insiste sur l'importance des principes fondamentaux du droit international et précise que la protection des personnes appartenant à des minorités nationales doit se faire dans le respect desdits principes.

Article 22

91. Cette disposition – qui s'inspire de l'article 60 de la CEDH – exprime le principe dit «de faveur». Elle a pour but de réserver l'application de textes de droit national ou de droit international relatifs aux droits de l'homme qui seraient plus favorables aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 23

92. Cette disposition traite des relations entre la Convention-cadre et la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, à laquelle le préambule se réfère. La Convention-cadre ne saurait en aucun cas modifier la garantie des droits et libertés contenus dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Au contraire, les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre qui ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales doivent être interprétés conformément aux dispositions de cette dernière.

TITRE IV

Articles 24-26

93. Pour permettre un suivi de l'application de la Convention-cadre, celle-ci confie au Comité des Ministres la tâche de veiller à la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Parties contractantes. Le Comité des Ministres déterminera les modalités pour la participation au mécanisme de mise en œuvre des Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

94. Chaque Partie transmet au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fait la demande, des informations relevant de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Secrétaire Général transmet ces informations au Comité des Ministres. Cependant, le premier rapport, dont l'objectif est de donner des informations complètes sur les mesures législatives et autres que la Partie aura prises pour donner effet aux engagements énoncés dans la Convention-cadre, doit être présenté dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre à l'égard de la Partie concernée. Les rapports transmis ultérieurement sont destinés à compléter les informations incluses dans le premier rapport.

95. Afin d'assurer l'efficacité du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre, celle-ci prévoit la création d'un comité consultatif. La tâche de ce comité consultatif est d'assister le Comité des Ministres lorsque celui-ci évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre.

96. Il revient au Comité des Ministres de fixer, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, la composition ainsi que les procédures du comité consultatif dont les membres doivent posséder une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.

97. Le suivi de la mise en œuvre de cette Convention-cadre s'effectuera, autant que possible, dans le respect du principe de la transparence. A cet égard, il serait opportun d'envisager la publication des rapports et autres textes issus de ce suivi.

TITRE V

98. Les dispositions finales contenues dans les articles 27 à 32 sont fondées sur le modèle de clauses finales applicables aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe. Il n'y a pas d'article concernant les réserves; celles-ci sont autorisées pour autant qu'elles le sont par le droit international. Hormis les articles 27 et 29, les dispositions finales n'appellent donc pas d'observation particulière.

Articles 27 et 29

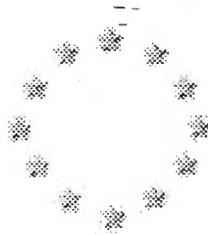
99. La Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que, sur invitation du Comité des Ministres, à celle d'autres Etats. Il est entendu que ces «autres Etats» sont les Etats qui participent à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ces dispositions tiennent compte de la Déclaration de Vienne, selon laquelle la Convention-cadre devait également être ouverte à la signature des Etats non membres (voir annexe II à la Déclaration de Vienne du Sommet du Conseil de l'Europe).

Annexe 2

**État des ratifications de la Convention-cadre
sur la protection des minorités nationales**

COUNCIL OF EUROPE
European Treaties

**CHART OF SIGNATURES AND
RATIFICATIONS**



CONSEIL DE L'EUROPE
Traité Européens

**ÉTAT DES SIGNATURES ET DES
RATIFICATIONS**

Last up-date / Dernière mise à jour : 30/03/1999

**Framework Convention for the Protection of
National Minorities (*)**

ETS No. 157

**Convention-cadre pour la protection des
minorités nationales (*)**

STE N° 157

**Opening for signature/Ouverture à la
signature**

Place/Lieu: Strasbourg, Date: 01/02/95

Entry into force/Entrée en vigueur

Conditions: 12 ratifications, Date: 01/02/98

MEMBER STATES / ÉTATS MEMBRES	Date of / de Signature	Date of / de Ratification or / ou Accession / Adhésion	Date of entry into force / Date d'entrée en vigueur	R: Reservations / Réserves D: Declarations T: Territorial Decl. / Décl. Territoriale E / F: English/Français
ALBANIA / ALBANIE	29/06/95			
ANDORRA / ANDORRE				
AUSTRIA / AUTRICHE	01/02/95	31/03/98	01/07/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
BELGIUM / BELGIQUE				
BULGARIA / BULGARIE	09/10/97			
CROATIA / CROATIE	06/11/96	11/10/97	01/02/98	
CYPRUS / CHYPRE	01/02/95	04/06/96	01/02/98	
CZECH REP. / REP. TCHEQUE	28/04/95	18/12/97	01/04/98	
DENMARK / DANEMARK	01/02/95	22/09/97	01/02/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
ESTONIA / ESTONIE	02/02/95	06/01/97	01/02/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
FINLAND / FINLANDE	01/02/95	03/10/97	01/02/98	
FRANCE				
GERMANY / ALLEMAGNE	11/05/95	10/09/97	01/02/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
GREECE / GRECE	22/09/97			
HUNGARY / HONGRIE	01/02/95	25/09/95	01/02/98	
ICELAND / ISLANDE	01/02/95			
IRELAND / IRLANDE	01/02/95			
ITALY / ITALIE	01/02/95	03/11/97	01/03/98	
LATVIA / LETTONIE	11/05/95			
LIECHTENSTEIN	01/02/95	18/11/97	01/03/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>

LITHUANIA / LITUANIE	01/02/95			
LUXEMBOURG	20/07/95			D: <u>E</u> / <u>F</u>
MALTA / MALTE	11/05/95	10/02/98	01/06/98	R/D: <u>E</u> / <u>F</u>
MOLDOVA	13/07/95	20/11/96	01/02/98	
NETHERLANDS / PAYS-BAS	01/02/95			
NORWAY / NORVEGE	01/02/95	17/03/99	01/07/99	
POLAND / POLOGNE	01/02/95			
PORTUGAL	01/02/95			
ROMANIA / ROUMANIE	01/02/95	11/05/95	01/02/98	
RUSSIA / RUSSIE	28/02/96	21/08/98	01/12/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
SAN MARINO / SAINT-MARIN	11/05/95	05/12/96	01/02/98	
SLOVAKIA / SLOVAQUIE	01/02/95	14/09/95	01/02/98	
SLOVENIA / SLOVENIE	01/02/95	25/03/98	01/07/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
SPAIN / ESPAGNE	01/02/95	01/09/95	01/02/98	
SWEDEN / SUEDE	01/02/95			
SWITZERLAND / SUISSE	01/02/95	21/10/98	01/02/99	D: <u>E</u> / <u>F</u>
"the former Yugoslav Republic of Macedonia" / "l'ex-République yougoslave de Macédoine"	25/07/96	10/04/97	01/02/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
TURKEY / TURQUIE				
UKRAINE	15/09/95	26/01/98	01/05/98	
UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI	01/02/95	15/01/98	01/05/98	



NON MEMBER STATES ETATS NON MEMBRES	Date of / de Signature	Date of / de Ratification or / ou Accession / Adhésion	Date of entry into force / Date d'entrée en vigueur	R: Reservations / Réserves D: Declarations T: Territorial Decl. / Décl. Territoriale E / F: English/Français
ARMENIA / ARMENIE	25/07/97	20/07/98	01/11/98	

(*)

Treaty open for signature by the member States and up until the date of entry into force by any other State so invited by the Committee of Ministers

Traité ouvert à la signature des Etats membres et jusqu'à la date de son entrée en vigueur de tout autre Etat invité par le Comité des Ministres

Annexe 3

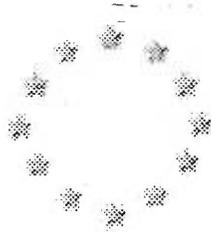
État des ratifications de la Charte des langues régionales ou minoritaires

COUNCIL OF EUROPE
European Treaties

CONSEIL DE L'EUROPE
Traités Européens

**CHART OF SIGNATURES AND
RATIFICATIONS**

**ETAT DES SIGNATURES ET DES
RATIFICATIONS**



Last up-date / Dernière mise à jour : 30/03/1999

**European Charter for
Regional or Minority Languages (*)**
ETS No. 148

**Charte européenne
des langues régionales ou minoritaires (*)**
STE N° 148

**Opening for signature/Ouverture à la
signature**
Place/Lieu: Strasbourg, Date: 05/11/92

Entry into force/Entrée en vigueur
Conditions: 5 ratifications, Date: 01/03/98

MEMBER STATES / ETATS MEMBRES	Date of / de Signature	Date of / de Ratification or / ou Accession / Adhésion	Date of entry into force / Date d'entrée en vigueur	R: Reservations / Réserves D: Declarations T: Territorial Decl. / Décl. Territoriale E / F: English/Français
ALBANIA / ALBANIE				
ANDORRA / ANDORRE				
AUSTRIA / AUTRICHE	05/11/92			
BELGIUM / BELGIQUE				
BULGARIA / BULGARIE				
CROATIA / CROATIE	05/11/97	05/11/97	01/03/98	R/D: <u>E</u> / <u>F</u>
CYPRUS / CHYPRE	12/11/92			
CZECH REP. / REP. TCHEQUE				
DENMARK / DANEMARK	05/11/92			
ESTONIA / ESTONIE				
FINLAND / FINLANDE	05/11/92	09/11/94	01/03/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
FRANCE				
GERMANY / ALLEMAGNE	05/11/92	16/09/98	01/01/99	D: <u>E</u> / <u>F</u>
GREECE / GRECE				
HUNGARY / HONGRIE	05/11/92	26/04/95	01/03/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>
ICELAND / ISLANDE				
IRELAND / IRLANDE				
ITALY / ITALIE				
LATVIA / LETTONIE				
LIECHTENSTEIN	05/11/92	18/11/97	01/03/98	D: <u>E</u> / <u>F</u>

LITHUANIA / LITUANIE				
LUXEMBOURG	05/11/92			
MALTA / MALTE	05/11/92			
MOLDOVA				
NETHERLANDS / PAYS-BAS	05/11/92	02/05/96	01/03/98	D/T: <u>E</u> / F
NORWAY / NORVEGE	05/11/92	10/11/93	01/03/98	D: <u>E</u> / F
POLAND / POLOGNE				
PORTUGAL				
ROMANIA / ROUMANIE	17/07/95			
RUSSIA / RUSSIE				
SAN MARINO / SAINT-MARIN				
SLOVAKIA / SLOVAQUIE				
SLOVENIA / SLOVENIE	03/07/97			
SPAIN / ESPAGNE	05/11/92			
SWEDEN / SUEDE				
SWITZERLAND / SUISSE	08/10/93	23/12/97	01/04/98	D: <u>E</u> / F
"the former Yugoslav Republic of Macedonia" / "l'ex-République yougoslave de Macédoine"	25/07/96			
TURKEY / TURQUIE				
UKRAINE	02/05/96			
UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI				

NON MEMBER STATES: None
ETATS NON MEMBRES: Aucun

*) Treaty open for signature by the member States and for accession by non-member States
 Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Annexe 4

Traités du Conseil de l'Europe signés mais pas ratifiés par la Hongrie



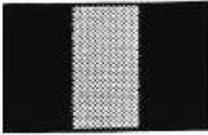
TRAITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE SIGNÉS MAIS PAS RATIFIÉS PAR LA HONGRIE

Mise à jour: 12/04/99

STE N°	Traité, Date de signature
115	CONVENTION EUROPEENNE RELATIVE A L'EQUIVALENCE DES DIPLOMES DONNANT ACCES AUX ETABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES, 3-Feb-1992
121	CONVENTION EUROPEENNE SUR L'EQUIVALENCE DES PERIODES D'ETUDES UNIVERSITAIRES, 3-Feb-1992
132	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA RECONNAISSANCE ACADEMIQUE DES QUALIFICATIONS UNIVERSITAIRES, 3-Feb-1992
135	CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE, 13-Dec-1991
137	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA PROTECTION DES ANIMAUX DANS LES ELEVAGES, 9-Dec-1998
141	CONVENTION RELATIVE AU BLANCHIMENT, AU DEPISTAGE, A LA SAISIE ET A LA CONFISCATION DES PRODUITS DU CRIME, 6-Nov-1997
142	PROTOCOLE PORTANT AMENDEMENT A LA CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE, 13-Dec-1991
146	PROTOCOLE N° 10 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 9-Feb-1993
165	CONVENTION SUR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS RELATIVES A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS LA REGION EUROPEENNE, 11-Apr-1997
166	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA NATIONALITE, 6-Nov-1997

Annexe 5

Traités du Conseil de l'Europe signés mais pas ratifiés par la Roumanie



TRAITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE SIGNÉS MAIS PAS RATIFIÉS PAR LA ROUMANIE

Mise à jour: 12/04/99

STE N°	Traité, Date de signature
035	CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE, 4-Oct-1994
066	CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHEOLOGIQUE, 18-Mar-1997
070	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA VALEUR INTERNATIONALE DES JUGEMENTS REPRESSIFS, 20-Nov-1997
073	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA TRANSMISSION DES PROCEDURES REPRESSIVES, 20-Nov-1997
082	CONVENTION EUROPEENNE SUR L'IMPREScriptIBILITE DES CRIMES CONTRE L'HUMANITE ET DES CRIMES DE GUERRE, 20-Nov-1997
106	CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES, 27-Feb-1996
107	ACCORD EUROPEEN SUR LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITE A L'EGARD DES REFUGIES, 15-Feb-1999
108	CONVENTION POUR LA PROTECTION DES PERSONNES A L'EGARD DU TRAITEMENT AUTOMATISE DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL, 18-Mar-1997
132	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA TELEVISION TRANSFRONTIERE, 18-Mar-1997
141	CONVENTION RELATIVE AU BLANCHIMENT, AU DEPISTAGE, A LA SAISIE ET A LA CONFISCATION DES PRODUITS DU CRIME, 18-Mar-1997
148	CHARTRE EUROPEENNE DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES, 17-Jul-1995
156	ACCORD RELATIF AU TRAFIC ILLICITE PAR MER, METTANT EN OEUVRE L'ARTICLE 17 DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE STUPEFIANTS ET DE SUBSTANCES PSYCHOTROPES, 19-Mar-1998
159	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES, 5-May-1998
163	CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE (REVISEE), 14-May-1997
164	CONVENTION POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA DIGNITE DE L'ETRE HUMAIN A L'EGARD DES APPLICATIONS DE LA BIOLOGIE ET DE LA MEDECINE: CONVENTION SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA BIOMEDECINE, 4-Apr-1997
166	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA NATIONALITE, 6-Nov-1997
167	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION SUR LE TRANSFEREMENT DES PERSONNES CONDAMNEES, 8-Apr-1998
168	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA DIGNITE DE L'ETRE HUMAIN A L'EGARD DES APPLICATIONS

DE LA BIOLOGIE ET DE LA MEDECINE, PORTANT INTERDICTION DU CLONAGE
D'ETRES HUMAINS, 12-Jan-1998

169

PROTOCOLE N° 2 A LA CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION
TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES RELATIF
A LA COOPERATION INTERTERRITORIALE, 5-May-1998

172

CONVENTION SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PÉNAL,
15-Feb-1999

173

CONVENTION PENALE SUR LA CORRUPTION, 27-Jan-1999

Annexe 6

Traités du Conseil de l'Europe ratifiés par la Hongrie



TRAITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE
RATIFIÉS PAR LA HONGRIE

mise à jour: 12/04/99

STE N°	Traité, Date de ratification
001	STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE, 6-Nov-1990
002	ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 6-Nov-1990
005	CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 5-Nov-1992
009	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 5-Nov-1992
010	PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 6-Nov-1990
018	CONVENTION CULTURELLE EUROPEENNE, 16-Nov-1989
022	DEUXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 12-Jan-1996
024	CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 13-Jul-1993
030	CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE, 13-Jul-1993
036	QUATRIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 12-Jan-1996
044	PROTOCOLE N° 2 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, ATTRIBUANT A LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME LA COMPETENCE DE DONNER DES AVIS CONSULTATIFS, 5-Nov-1992
045	PROTOCOLE N° 3 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, MODIFIANT LES ARTICLES 29, 30 ET 34 DE LA CONVENTION, 5-Nov-1992
046	PROTOCOLE N° 4 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES RECONNAISSANT CERTAINS DROITS ET LIBERTES AUTRES QUE CEUX FIGURANT DANS LA CONVENTION ET LE PROTOCOLE N° 1, 5-Nov-1992
055	PROTOCOLE N° 5 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, MODIFIANT LES ARTICLES 22 ET 40 DE LA CONVENTION, 5-Nov-1992
062	CONVENTION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION SUR LE DROIT ETRANGER, 16-Nov-1989
067	ACCORD EUROPEEN CONCERNANT LES PERSONNES PARTICIPANT AUX PROCEDURES DEVANT LA COMMISSION ET LA COUR EUROPEENNES DES DROITS DE L'HOMME, 12-Jan-1996

- 086 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 13-Jul-1993
- 090 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DU TERRORISME, 6-May-1997
- 097 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION SUR LE DROIT ETRANGER, 16-Nov-1989
- 098 DEUXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 13-Jul-1993
- 099 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE, 13-Jul-1993
- 104 CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE, 16-Nov-1989
- 106 CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES, 21-Mar-1994
- 108 CONVENTION POUR LA PROTECTION DES PERSONNES A L'EGARD DU TRAITEMENT AUTOMATISE DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL, 8-Oct-1997
- 112 CONVENTION SUR LE TRANSFEREMENT DES PERSONNES CONDAMNEES, 13-Jul-1993
- 114 PROTOCOLE N° 6 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES CONCERNANT L'ABOLITION DE LA PEINE DE MORT, 5-Nov-1992
- 117 PROTOCOLE N° 7 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 5-Nov-1992
- 118 PROTOCOLE N° 8 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 5-Nov-1992
- 120 CONVENTION EUROPEENNE SUR LA VIOLENCE ET LES DEBORDEMENTS DE SPECTATEURS LORS DE MANIFESTATIONS SPORTIVES ET NOTAMMENT DE MATCHES DE FOOTBALL, 18-Apr-1990
- 121 CONVENTION POUR LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL DE L'EUROPE, 18-Apr-1990
- 122 CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, 21-Mar-1994
- 126 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Nov-1993
- 132 CONVENTION EUROPEENNE SUR LA TELEVISION TRANSFRONTIERE, 2-Sep-1996
- 135 CONVENTION CONTRE LE DOPAGE, 29-Jan-1990
- 137 CINQUIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 12-Jan-1996
- 140 PROTOCOLE N° 9 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 5-Nov-1992
- 143 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHEOLOGIQUE (REVISEE), 9-Feb-1993
- 147 CONVENTION EUROPEENNE SUR LA COPRODUCTION CINEMATOGRAPHIQUE, 24-Oct-1996
- 148 CHARTE EUROPEENNE DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES, 26-Apr-1995

- 151 PROTOCOLE N° 1 A LA CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Nov-1993
- 152 PROTOCOLE N° 2 A LA CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Nov-1993
- 155 PROTOCOLE N° 11 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, PORTANT RESTRUCTURATION DU MECANISME DE CONTROLE ETABLI PAR LA CONVENTION, 26-Apr-1995
- 157 CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES, 25-Sep-1995
- 161 ACCORD EUROPEEN CONCERNANT LES PERSONNES PARTICIPANT AUX PROCEDURES DEVANT LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, 1-Apr-1998
- 162 SIXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 1-Apr-1998

Annexe 7

Traités du Conseil de l'Europe ratifiés par la Roumanie



TRAITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE RATIFIÉS PAR LA ROUMANIE

Mise à jour: 12/04/99

STE N°	Traité, Date de ratification
001	STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE, 7-Oct-1993
002	ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 4-Oct-1994
005	CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
009	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
010	PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 4-Oct-1994
015	CONVENTION EUROPEENNE RELATIVE A L'EQUIVALENCE DES DIPLOMES DONNANT ACCES AUX ETABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES, 22-Apr-1998
018	CONVENTION CULTURELLE EUROPEENNE, 19-Dec-1991
021	CONVENTION EUROPEENNE SUR L'EQUIVALENCE DES PERIODES D'ETUDES UNIVERSITAIRES, 19-May-1998
022	DEUXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 4-Oct-1994
024	CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 10-Sep-1997
030	CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE, 17-Mar-1999
032	CONVENTION EUROPEENNE SUR LA RECONNAISSANCE ACADEMIQUE DES QUALIFICATIONS UNIVERSITAIRES, 19-May-1998
036	QUATRIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 4-Oct-1994
044	PROTOCOLE N° 2 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, ATTRIBUANT A LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME LA COMPETENCE DE DONNER DES AVIS CONSULTATIFS, 20-Jun-1994
045	PROTOCOLE N° 3 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, MODIFIANT LES ARTICLES 29, 30 ET 34 DE LA CONVENTION, 20-Jun-1994
046	PROTOCOLE N° 4 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES RECONNAISSANT CERTAINS DROITS ET LIBERTES AUTRES QUE CEUX FIGURANT DANS LA CONVENTION ET LE PROTOCOLE N° 1, 20-Jun-1994
049	PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE RELATIVE A L'EQUIVALENCE DES DIPLOMES DONNANT ACCES AUX ETABLISSEMENTS

- UNIVERSITAIRES, 19-May-1998
- 052 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DES INFRACTIONS ROUTIERES, 25-Feb-1998
- 055 PROTOCOLE N° 5 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, MODIFIANT LES ARTICLES 22 ET 40 DE LA CONVENTION, 20-Jun-1994
- 058 CONVENTION EUROPEENNE EN MATIERE D'ADOPTION DES ENFANTS, 18-May-1993
- 062 CONVENTION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION SUR LE DROIT ETRANGER, 26-Apr-1991
- 065 CONVENTION EUROPEENNE SUR LA PROTECTION DES ANIMAUX EN TRANSPORT INTERNATIONAL, 26-Apr-1991
- 067 ACCORD EUROPEEN CONCERNANT LES PERSONNES PARTICIPANT AUX PROCEDURES DEVANT LA COMMISSION ET LA COUR EUROPEENNES DES DROITS DE L'HOMME, 8-Apr-1998
- 085 CONVENTION EUROPEENNE SUR LE STATUT JURIDIQUE DES ENFANTS NES HORS MARIAGE, 30-Nov-1992
- 086 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 10-Sep-1997
- 088 CONVENTION EUROPEENNE SUR LES EFFETS INTERNATIONAUX DE LA DECHEANCE DU DROIT DE CONDUIRE UN VEHICULE A MOTEUR, 10-Sep-1997
- 090 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DU TERRORISME, 2-May-1997
- 097 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION SUR LE DROIT ETRANGER, 26-Apr-1991
- 098 DEUXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'EXTRADITION, 10-Sep-1997
- 099 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE, 17-Mar-1999
- 101 CONVENTION EUROPEENNE SUR LE CONTROLE DE L'ACQUISITION ET DE LA DETENTION D'ARMES A FEU PAR DES PARTICULIERS, 7-Dec-1998
- 103 PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION EUROPEENNE SUR LA PROTECTION DES ANIMAUX EN TRANSPORT INTERNATIONAL, 26-Apr-1991
- 104 CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE, 18-May-1993
- 112 CONVENTION SUR LE TRANSFEREMENT DES PERSONNES CONDAMNEES, 23-Aug-1996
- 114 PROTOCOLE N° 6 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES CONCERNANT L'ABOLITION DE LA PEINE DE MORT, 20-Jun-1994
- 117 PROTOCOLE N° 7 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
- 118 PROTOCOLE N° 8 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
- 120 CONVENTION EUROPEENNE SUR LA VIOLENCE ET LES DEBORDEMENTS DE SPECTATEURS LORS DE MANIFESTATIONS SPORTIVES ET NOTAMMENT DE

MATCHES DE FOOTBALL, 19-May-1998

- 121 CONVENTION POUR LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL DE L'EUROPE, 20-Nov-1997
- 122 CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, 28-Jan-1998
- 126 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Oct-1994
- 135 CONVENTION CONTRE LE DOPAGE, 7-Dec-1998
- 137 CINQUIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 4-Oct-1994
- 138 CONVENTION EUROPEENNE SUR L'EQUIVALENCE GENERALE DES PERIODES D'ETUDES UNIVERSITAIRES, 19-May-1998
- 140 PROTOCOLE N° 9 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
- 143 CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHEOLOGIQUE (REVISEE), 20-Nov-1997
- 146 PROTOCOLE N° 10 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, 20-Jun-1994
- 151 PROTOCOLE N° 1 A LA CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Oct-1994
- 152 PROTOCOLE N° 2 A LA CONVENTION EUROPEENNE POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS, 4-Oct-1994
- 155 PROTOCOLE N° 11 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, PORTANT RESTRUCTURATION DU MECANISME DE CONTROLE ETABLI PAR LA CONVENTION, 11-Aug-1995
- 157 CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES, 11-May-1995
- 161 ACCORD EUROPEEN CONCERNANT LES PERSONNES PARTICIPANT AUX PROCEDURES DEVANT LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, 9-Apr-1999
- 162 SIXIEME PROTOCOLE ADDITIONNEL A L'ACCORD GENERAL SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DU CONSEIL DE L'EUROPE, 9-Apr-1999
- 165 CONVENTION SUR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS RELATIVES A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS LA REGION EUROPEENNE, 12-Jan-1999

Annexe 8

Principaux partis politiques en Hongrie

* Selon Political Handbook of the World 1998.

POLITICAL HANDBOOK OF THE WORLD 1998

**Essential political information about every country in the world.
Heads of state and government, cabinet members, leaders and programs of political parties,
representation in national legislatures, mass media, & composition and activities
of major intergovernmental organizations.**

EDITED BY

ARTHUR S. BANKS

THOMAS C. MULLER

ASSOCIATE EDITOR

SEAN M. PHELAN

ASSISTANT EDITOR

HAL SMITH

INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATION EDITOR

ERIC J. KIMMELMAN

PRODUCTION EDITOR

ELAINE TALLMAN

CSA PUBLICATIONS

**BINGHAMTON UNIVERSITY
STATE UNIVERSITY OF NEW YORK**

As of late 1988 the sole authorized political party was the Hungarian Socialist Workers' Party (MSzMP), supported by a Communist-controlled umbrella organization, the Patriotic People's Front (*Hazafias Népfront*), which, prior to the emergence of a number of unofficial formations, embraced virtually all organized groups and associations in the country. In January 1989 the National Assembly legalized freedom of assembly and association and a month later the MSzMP approved the formation of independent parties, some of which had begun organizing on an informal basis as early as the previous September. In May 1989 talks began on transition to a multiparty system, yielding an historic accord on September 19 that sanctioned broad-ranged participation in national elections conducted in March-April 1990 and May 1994.

Undeterred by what is reputedly Europe's most complex electoral system, political parties have been formed in great profusion in post-Communist Hungary. However, the system's basic threshold for the attainment of national representation of 5 percent of the vote (increased from 4 percent in 1990) meant that only eight parties won seats in the 1994 legislative election, out of some 40 parties in actual contention and well over 100 registered with the authorities (see the 1995-1996 *Handbook* for a listing of minor parties).

In January 1998 Agnes Nagy Maczo, who had been dismissed from the FKgP (where she had been deputy chairman) in October 1997, announced the formation of the **New Alliance for Hungary**, a group of parties and other organizations that planned to offer candidates for the May 1998 elections. In addition, several Romany (Gypsy) groups in February reportedly had formed an alliance to compete for the Assembly's new proposed minority seats (see *Legislature*, below). Meanwhile, other minorities (including Croats, Germans, and Slovaks) were reportedly calling for creation of a Nationalities Forum to contest those seats as well.

Government Parties:

Hungarian Socialist Party (*Magyar Szocialista Párt*-MSzP). The origin of the MSzP lies in the June 1948 merger of Hungary's Communist and Social Democratic parties. Known initially as the Hungarian Workers' Party (*Magyar Munkáspárt*-MMP), it was reorganized as the Hungarian Socialist Workers' Party (*Magyar Szocialista Munkáspárt*-MSzMP) when János Kádár took over the leadership in the wake of the 1956 revolution. At an extraordinary party congress on October 6-10, 1989, the party renounced Marxism, adopted its current name, and appointed Részös Nyers to the newly created post of presidium president. Gyula Horn was, in turn, chosen to succeed Nyers in May 1990 and led the party to a decisive victory in the May 1994 general election with a vote share of 32.6 percent in the first round and 54.2 percent in the second. To demonstrate its democratic socialist credentials, the MSzP became an affiliate of the Socialist International.

In reelecting Horn as president in March 1996, an MSzP congress not only declared support for government policies but also reduced the size of the party presidium. Having not been reelected to the latter body, the privatization minister, Tamas SUCHMAN, resigned from the MSzP, while remaining in the government as an independent until being dismissed in October 1996 over a financial scandal. Fallout from the scandal as well as the unpopularity of government austerity measures pushed the opposition FiDeSz-MPP as well as the FKgP ahead of the MSzP in public opinion surveys. By April 1997 a dissident faction within the MSzP, called the Socialist Democratic Group, was demanding the replacement of Prime Minister Horn as chairman of the party. Ivan Vitanyi, one of the dissidents' leaders, said the party had to change personnel to improve its chances at the next election. Horn maintained that the government's economic stabilization program and the prospect of NATO and EU memberships would enable the party to repeat its 1994 victory. In December Horn declared that the party was not interested in an electoral agreement with the SzDSz, its coalition partner, in the next elections, but he anticipated their governing coalition would be returned to power in the spring 1998 elections.

Leaders: Dr. Gyula HORN (Prime Minister and President of the Party), Magda Kovas KOSA, György JANOSI, Imre SZEKERES, Ferenc BAJA, Zoltan GAL (Parliamentary Leader).

Federation of Free Democrats (*Szabad Demokraták Szövetsége*-SzDSz). Founded in May 1988 as the Network of Free Initiatives, the

SzDSz was reorganized as a political party the following November and held its first General Assembly in March 1989. It is somewhat to the left of the MDF (below) in political orientation. A member of the Liberal International, it won 93 legislative seats in 1990, becoming the leading opposition party of the post-Communist era. Factional strife between "pragmatists" and "ideologues" appeared to be healed in November 1992 by the election of Iván Pető as party chairman. The party slipped to 69 seats in the May 1994 general election, its first-round voting share being 19.4 percent. Pető could not contain disagreements over whether the SzDSz should stay in the government coalition, a division which was aggravated by the privatization scandal of October 1996, which implicated both coalition partners. Pető offered to resign but was asked to stay on by the party's executive council. The scandal seriously damaged the party in public opinion polls, with the result that in February 1997 Pető was reelected head of the parliamentary caucus by default as more than ten others declined the leadership role. However, in April Pető resigned, denying any role in the scandal. He was replaced by Interior Minister Gabor Kuncze, who in November was named the party's candidate for prime minister in 1998.

Leaders: Gabor KUNCZE (Party Chairman, Deputy Prime Minister, and Parliamentary Leader), Peter HACK, Ferenc WEKLER (Secretary General).

Other Parliamentary Parties:

Hungarian Democratic Forum (*Magyar Demokrata Fórum*-MDF). The MDF is a right of center nationalist group founded in September 1988 with the avowed purpose of "building a bridge between the state and society". The group claimed 15,000 members at the opening of its first national conference at Budapest in March 1989, when it demanded that Hungary again become "an independent democratic country of European culture". It won 165 of 378 elective seats at the April 1990 election. In January 1993 Prime Minister Antall survived a challenge to his leadership of the MDF from the party's ultranationalist right, led by István Csurka, and in early June Csurka and three parliamentary colleagues were expelled from the party (see *MIEP*, below). Antall died on December 12, 1993, and was succeeded, on a temporary basis, by Sándor Lezsák, who was named chairman of the MDF Executive Committee on February 23, 1994, after yielding the party presidency to (then) Defense Minister Lajos Für on February 18. Lezsák withdrew completely from the leadership on June 1, 1994, in view of the MDF's severe decline from 164 to 37 legislative seats at the May balloting. On June 9 former finance minister Iván Szabo was elected parliamentary leader. On being confirmed as MDF president in September, Für ruled out a merger with the KDNP (below) "for the time being".

Following Für's decision to stand down, a party congress in March 1996 returned Lezsák to the MDF presidency, a decision provoking a centrist faction to form the breakaway Hungarian Democratic People's Party (MDNP, below), leaving the rump MDF with around 20 parliamentary deputies. In December 1997 the party also signed an electoral agreement with the MDNP under which the parties would run joint regional candidates in the general elections of 1998, agreeing to form a coalition government if they were to be successful. The two parties subsequently reached an electoral pact with the FiDeSz as well.

Leaders: Sándor LEZSAK (President), Ervin DEMETER.

Hungarian Democratic People's Party (*Magyar Demokrata Néppárt*-MDNP). The MDNP was founded in March 1996 by Iván Szabó after he had been defeated in a contest for the presidency of the MDF by Sándor Lezsák. Formerly MDF parliamentary leader, Szabó attracted 14 other centrist MDF deputies into the new party. By October 1997 Szabó was so frustrated by lack of party discipline that he announced his resignation as chairman but withdrew it a few days later, saying his future role would be decided by the party's next national congress. He warned the party against being shaped by the expectations of either the government or the opposition, advocating an alternative to both.

Leader: Iván SZABÓ (President).

Federation of Young Democrats-Hungarian Civic Party (*Fiatal Demokraták Szövetsége-Magyar Polgári Párt*-FiDeSz-MPP). The right-wing group then styled simply as the Federation of Young Democrats (FiDeSz) ran fifth in the 1990 parliamentary balloting, winning only 22 of 378 elective seats. Six months later, however, it captured mayoralties in nine of the country's largest cities. Weakened by defections thereafter, its national representation declined further to 20 seats in May 1994. A

35-year age limit on membership was abandoned in April 1993, paving the way for adoption of the FiDeSz-MPP designation on April 29, 1995. At the time of the name change the party, which is a member of the Liberal International, indicated that it was prepared to cooperate with like-minded formations in the National Assembly. In September 1997 the parliamentary caucus of the party voted to admit eleven members of the KDNP parliamentary group, which had dissolved, making the FiDeSz-MPP the largest opposition group in the parliament. The party's young president, Viktor Orban, was considered in early 1998 a likely prospect to become the next prime minister considering the continued decline in popular support for the government and the recent rapid rise of the FiDeSz-MPP in public opinion polls.

Leaders: Viktor ORBAN (President), Dr. László KÖVÁR (Parliamentary Leader), János ÁDER (Secretary General).

Independent Smallholders' Party (Független Kisgazda Párt-FKgP). Advocating the return of collectivized land to former owners, the FKgP was launched in November 1989 as a revival of the party that dominated Hungary's first postwar election in 1945. The party has been deeply divided over the nature of reparations for property lost during the Communist era. Thus, in December 1989 a number of dissidents led by Imre Boros withdrew to form the National Smallholders and Bourgeois Party (*Nemzeti Kisgazda és Polgári Párt-NKPP*), which, however, rejoined the parent party in August 1991. On February 21, 1992, party leader József Torgyán announced that the party was withdrawing from the government coalition because the MDF had denied it an opportunity to influence policy; the action was accompanied by the expulsion of 33 of the FKgP's 45 parliamentary deputies, who, having reorganized as the United Smallholders' Party-Historical Section (EKgP-TT, below), called a mini-congress on February 22 to reaffirm their support for the Antall administration. In the May 1994 general election the parent party recovered to win 26 seats.

By mid-1995, in response to expressions of nationalist yearnings by Torgyán, FKgP membership, at a claimed 100,000, appeared to vastly exceed that of the ruling Socialists, with party popularity, according to some polls, exceeding that of the government. Following the MDF split in March 1996, the FKgP became the largest opposition party and stepped up its criticism of the MSZP-led government, whose members were described by Torgyán as "disgusting pseudo-liberal worms and vultures". In August Torgyán rejected a proposal by the leader of the nonparliamentary MIEP (below) for a three-party merger that would have also embraced the KDNP (below). However, in February 1998 the FKgP reached an agreement with the KDNP for an electoral alliance in the second round of the general elections scheduled for May. Rather than running joint candidates, they agreed that weaker candidates would yield to the stronger ones on the second ballot and that they would form a coalition government if they succeeded.

Leaders: József TORGYÁN (President), Dr. Sándor KAVASSY (First Vice President), Zsolt LANYI (Deputy Chairman), Geza GYIMÓTHY (General Secretary).

Christian Democratic People's Party (Kereszténydemokrata Néppárt-KDNP). A right-of-center grouping, the KDNP claims to be a revival of the Popular Democratic Party, the leading opposition formation in the immediate post-World War II period. The party won 21 Assembly seats in 1990 and 22 in May 1994. In 1997 the Christian Democrats signed cooperation pacts with the Smallholders' Party in preparation for the 1998 elections. However, the leadership's alliance-building efforts went too far for the European Union of Christian Democrats, which expelled the KDNP in July for its "unacceptable links" to the extremist MIEP; dissidents within the party (called the Barankovics Platform Group) also blamed the chairman for cooperating with extreme nationalists. The divisiveness culminated in the dissolution of the KDNP's parliamentary caucus in mid 1997, with eleven members deciding to work with the FiDeSz-MPP without joining that party. In March 1998 the party said it would back candidates from the extremist MIEP (see below) in some districts in the elections scheduled for May.

Leaders: György GICZY (President), Dr. László VARGA, Dr. Miklós PALOS, Dr. Miklós HASZNOS, Dr. Terezia Császár SZILAGYINÉ (Vice Presidents), Béla CSEPE (Parliamentary Leader), Tamas ISEPY, György RUBOVSKY (Secretary General).

Agrarian Federation (Agrárszövetség-ASz). The ASz is a leftist coalition that largely encompasses cooperative farm leaders opposed to the goals of the Independent Smallholders' Party. It was allocated one

Assembly seat in May 1994 on the basis of a 2.1 percent vote share.

Leaders: Tamás NAGY (President), Tibor NAGY-HUSSZEIN (Deputy President).

Liberal Citizens' Alliance-Entrepreneurs' Party (Liberalis Polgári Szövetség-Vállalkozók Pártja-LPSz-VP). The LPSz was formed initially in 1989 as the Entrepreneurs' Party (*Vállalkozók Pártja-VP*) to promote a market economy and reasonable taxation for the country's emerging class of entrepreneurs. Having adopted its present name in June 1990, it failed to secure representation in the 1990 elections, but obtained one constituency seat in 1994.

Leaders: Péter ZWACK (President), Ferenc KISS (Honorary President), Zoltán KRESZ and Dr. Lajos KUPCSOK (Vice Presidents), Csaba CSIKÓS.

Party of the Republic (Közársaság Párt-KP). A new party representing big business, the KP won a parliamentary by-election in April 1993, retaining the seat in the May 1994 balloting by virtue of a local alliance with the MDF.

Leaders: János PALOTÁS (President), Dr. András VEER (Vice President), László TAKÁCS (Secretary General).

Other Parties:

United Smallholders' Party-Historical Section (Egyesült Kisgazda Párt-Történelmi Tagozat-EKgP-TT). The EKgP-TT resulted from the rejection by three-quarters of the 44-strong FKgP parliamentary group of the party leadership's decision, in February 1992, to withdraw from the government coalition. The new group, claiming continuity with established FKgP theses, remained a part of the (then) ruling coalition but failed to secure legislative representation in May 1994.

Leaders: János SZABÓ (President), István BOROCZS (Vice President), Antal BÉLAFI (Secretary General).

National Democratic Federation (Nemzeti Demokrata Szövetség-NDSz). The NDSz was launched by Imre Pozsgay (MSZP presidential candidate in 1990) and Zoltan Biro on May 17, 1991. Pozsgay, who had been the first leading Communist to concede that the 1956 uprising was a popular revolt, had left the MSZP in November 1990. Proclaiming as its principal objective a reevaluation of traditional Hungarian values, the NDSz became a political party in September 1992 but failed to secure representation in the May 1994 general election. In October 1995 Pozsgay was prominent in the creation of the opposition **National Alliance for Hungary**, a loose grouping that included nationalist elements of the KDNP and the MDF.

Leaders: Imre POZSGAY and Zoltan BIRO (Co-Presidents).

Hungarian Workers' Party (Magyar Munkáspárt-MMP). Following the October 1989 party congress of the then ruling Hungarian Socialist Workers' Party (MSZMP), a group of hardline Communists who were opposed to formation of the MSZP announced the launching of a János Kádár Society (*Kádár János Társaság-KJT*) as the "only legal heir" to the parent party. Prior to the 1990 balloting the group reorganized under the MSZMP rubric, but succeeded in winning only 3.7 percent of the vote. It adopted its present name prior to the 1994 election, at which it was even less successful with a vote share of 3.3 percent.

Leaders: Gyula THÜRMER (President), Sándor NYIRÓ and Atila POZSONYI (Vice Presidents), Károly GRÓSZ.

Hungarian Social Democratic Party (Magyarországi Szociáldemokrata Párt-MSZDP). The MSZDP is a revival of the party that was forced to merge with Hungary's Communist Party in 1948. During a congress on October 3-5, 1989 the party split into "historic" and "renewal" wings, but was reunited in October 1993. It secured less than 1 percent of the first-round vote in the May 1994 general election.

Leaders: László KAPOLYI (Chairman), Endre BORBÉLY and Ilona GYÖRGY (Deputy Chairmen).

Hungarian People's Party (Magyar Néppárt-MNP). A centrist formation, the MNP was founded in 1989 as the self-proclaimed successor of the prewar National Peasant Party (*Nemzeti Parasztpárt-NPP*), a title that it uses as a suffix to the MNP rubric. It won less than 1 percent of the vote in 1990 and failed to place any candidates on the ballot in 1994.

Leaders: Dr. Janos MARTON (President), Dr. Károly DOBSZAY (General Secretary).

MFP). The right-wing MFP was launched in April 1989 as a revival of an immediate post-World War II group of the same name.

Leaders: Tibor HORNYAK, Ferenc FORGACS (Deputy President).

Hungarian Justice and Life Party (*Magyar Igazság és Élet Párt-MIEP*). The extreme right-wing MIEP was launched in June 1993 by dissidents of the then-ruling MDF after its principal leader, István Csurka, had unsuccessfully challenged József Antall for the MDF leadership in January. Conspicuously anti-Semitic, the party believes that Hungary's national revival is being thwarted by a "Jewish-Bolshevik-liberal conspiracy" and advocates the recovery of Hungary's pre-1914 borders. By late November 1993 the MIEP boasted 11 Assembly deputies, but in the May 1994 won only 1.6 percent of the first-round vote and no seats. However, in October 1996 the party still had the ability to attract tens of thousands of demonstrators to an antigovernment rally in Budapest. In addition, the MIEP organized a demonstration against European integration in March 1997 that included an estimated 50,000 protesters.

Leaders: István CSURKA and Lajos HORVÁTH (Joint Presidents), Janós Kurucz TÓTH (Secretary General).

Hungary's Green Party (*Magyarországi Zöld Párt-MZP*). The MZP was organized in November 1989 and held its founding congress in June 1990. It won .4 percent of the vote in 1990 and .2 percent in 1994.

Leaders: Zoltán MEDVECIKI (President), Tibor ELEKES (Secretary).

LEGISLATURE

The Hungarian **National Assembly** (*Országgyűlés*) is a unicameral body currently of 386 elective deputies (including eight seats reserved for ethnic minority representation), of whom 210 were returned from regional and national lists on a proportional basis and 176 from single-member constituencies on a majoritarian basis. Following two-stage balloting on May 8 and 29, 1994, the party distribution was as follows: the Hungarian Socialist Party, 209 seats; the Federation of Free Democrats, 69; the Hungarian Democratic Forum, 37; the Independent Smallholders' Party, 26; the Christian Democratic People's Party, 22; the Federation of Young Democrats, 20; the Agrarian Federation, the Liberal Citizens' Alliance-Entrepreneurs' Party, and the Party of the Republic, 1 each. The next election was scheduled for May 10 and May 24, 1998. (In November 1997 the government proposed adding 13 additional seats reserved for minorities in time for the May balloting. However, in January 1998 the government postponed the election of minority representatives until October.)

Speaker: Zoltán GÁL.

Note: On April 9, 1995, Hungary's Gypsies (*Roma*) elected a 53-member National Autonomous Authority of the Romany Minority, the first such governing group in Eastern Europe. All of the seats were won by a *Lunga Drom* alliance led by Florian FARKAS.

CABINET

(as of January 1, 1998)

Prime Minister	Gyula Horn (MSzP)
Deputy Prime Minister	Gábor Kuncze (SzDSz)

Ministers

Agriculture	Frigyes Nagy (MSzP)
Culture and Education	Bálint Magyar (SzDSz)
Defense	György Keleti (MSzP)
Environmental Protection and Regional Development	Ferenc Baja (MSzP)
Finance	Péter Medgyessy (ind.)
Foreign Affairs	László Kovács (MSzP)
Industry, Trade and Tourism	Szabolcs Fazakas (ind.)
Interior	Gábor Kuncze (SzDSz)
Justice	Pál Vastagh (MSzP)

Transport, Communication and Water Management	Károly Lotz (SzDSz)
Welfare and Public Health	Mihály Kókényi (MSzP)
Without Portfolio in charge of National Security	István Nikolits (MSzP)
Without Portfolio in charge of Privatization	Judit Csehák (MSzP) [f]

[f] = female

NEWS MEDIA

The formerly pervasive censorship was relaxed in 1988 and in June 1992 a 1974 decree authorizing government supervision of radio and television was declared unconstitutional. Six months later the ruling coalition put the state's TV budget under the prime minister's control, an action termed illegal by the presidents of Hungarian radio and television, who submitted their resignations in early January 1993. At the core of the difficulty was the then government's inability to secure the two-thirds parliamentary majority needed to enact a new media law. The Socialist-led government elected in May 1994 pledged itself to "the legal independence of the national public media from the given government, political powers and power relations". Media independence remained controversial, with the vice president of Hungarian TV (MTV) resigning in December 1996 after only three days on the job and Prime Minister Horn attempting to nominate a replacement, despite claims by the station's president that media law forbids government interference with the selection of MTV executives.

Press. The major Budapest papers circulate nationally, but there are also nearly two dozen provincial dailies, all with circulations under 100,000. The following are issued daily at Budapest, unless otherwise noted: *Népszabadság* (People's Freedom, 320,000), former ruling party organ, now independent; *Népszava* (Voice of the People, 140,000), organ of the Trades Union Council; *Mai Nap* (Today, 100,000); *Blikk* (100,000), tabloid; *Magyar Hírlap* (Hungarian Journal, 100,000), British-owned; *Kurír* (Courier, 85,000), founded in 1990; *Esti Hírlap* (Evening Journal, 85,000), British-owned; *Magyar Nemzet* (Hungarian Nation, 70,000), prestigious daily.

News agencies. The state-owned Hungarian Telegraph Agency (*Magyar Távirati Iroda*-MTI) is the domestic facility; it maintains working relations with several resident foreign bureaus, including Reuters and UPI. In March 1997 MTI was reported on the verge of insolvency.

Radio and television. Domestic radio and television service is dominated by *Magyar Rádió*, which also transmits abroad in seven languages, and *Magyar Televízió*, which operates two terrestrial channels. In addition to this "public service" broadcasting, several commercial television (cable and satellite) channels are operational, together with a number of commercial radio stations. There were approximately 6.3 million radio and 4.4 million television receivers in 1996. In July 1997 two Western-led consortia received television licenses and ended a 40-year state monopoly when they began broadcasting in October. The first consortium, headed by the CLT group, has interests in 19 European stations; German media firm Bertelsmann owns 50 percent. It broadcasts as the RTL Club. The Scandinavian Broadcasting System, in which the American Walt Disney corporation holds a 22.8 percent stake, leads the second consortium, which broadcasts as TV-2.

INTERGOVERNMENTAL REPRESENTATION

Ambassador to the US: György BANLAKI.

US Ambassador to Hungary: Peter F. TUFO.

Permanent Representative to the UN: André ERDŐS.

IGO Memberships (Non-UN): BIS, CCC, CEI, CERN, CEUR, EBRD, Eurocontrol, IEA, Inmarsat, Intelsat, Interpol, IOM, NATO(P), OECD, OSCE, PCA, WEU(AP).

Annexe 9

Principaux partis politiques en Roumanie

* Selon Political Handbook of the World 1998.

POLITICAL HANDBOOK OF THE WORLD 1998

**Essential political information about every country in the world.
Heads of state and government, cabinet members, leaders and programs of political parties,
representation in national legislatures, mass media, & composition and activities
of major intergovernmental organizations.**

EDITED BY

ARTHUR S. BANKS THOMAS C. MULLER

**ASSOCIATE EDITOR
SEAN M. PHELAN**

**ASSISTANT EDITOR
HAL SMITH**

**INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATION EDITOR
ERIC J. KIMMELMAN**

**PRODUCTION EDITOR
ELAINE TALLMAN**

**CSA PUBLICATIONS
BINGHAMTON UNIVERSITY
STATE UNIVERSITY OF NEW YORK**

groups in Moldova. On the other hand, the Moldovan election of February 1994 yielding a legislative majority for proindependence parties represented a rebuff to the reunification effort (from which the new government in Moldova in late 1996 represented no substantive change).

In September 1993 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe approved the admission of Romania to the organization. Subsequently, on January 26, 1994, Romania became the first former Communist state to join NATO's Partnership for Peace program, pursuant to its aim of eventual full NATO membership as well as accession to the EU. In the latter context, Romania in mid-1994 secured an EU pledge that it would be treated on a par with the four Visegrad states also seeking membership. On June 22, 1995, it became the third ex-Communist state (after Hungary and Poland) to submit a formal application for EU membership, and in April 1996 it presented documentation pursuant to the opening of discussions on NATO accession. Romania was not among the six nations invited in December 1997 to join EU expansion talks in the spring of 1998, but Bucharest was listed among five others who would move to the "fast track" for prospective members if it makes satisfactory economic and political reforms.

Despite support from France, Italy, and Spain, Romania's request to be included in the first-round expansion of NATO was blocked in June/July 1997 by the United States, with US Defense Secretary William Cohen explaining that Washington had said "not yet" rather than simply "no". The rejection was seen as a desire by the United States to placate a nervous Russia and to delay admitting a former Communist state until democracy and free market reforms had become irreversible. In July US President Clinton, in the first visit of an American president in more than 20 years, praised the Romanians and encouraged them to stay their course. In December 1997 President Constantinescu expressed confidence that Romania would begin NATO accession talks in 1999 and become a member by 2001; he also expected Bucharest to join the EU by 2005.

Romania became a member of the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) on July 1, 1997, expecting to regain access to Eastern and Central European markets as well as to enhance its prospects for NATO membership (see Poland, Foreign relations, for more on CEFTA).

Current issues. The defeat of President Iliescu in November 1996 surprised many commentators, who had assumed that the government's entrenched position and close control of the media and other levers of power would be sufficient to ensure his reelection. In any event, Romanian voters opted for change after seven years of a government which had, in terms of personnel and political orientation, displayed a large degree of continuity with the previous Communist regime and had presided over a major deterioration in economic and social conditions, amid evidence of pervasive corruption and abuse of power within ruling circles. Calling for a clear break with past methods, the incoming Constantinescu/Ciorbea government pledged to pursue an unequivocally pro-Western external policy, with the particular aim of securing admission to NATO and the EU, and to accelerating the process of pro-market reform, including the privatization of state-owned assets under new arrangements that would eliminate the graft and corruption characteristic of the Iliescu regime's disposals. The inclusion of the UDMR in the new coalition government signalled the CDR's desire for reconciliation with Romania's ethnic Hungarian minority.

With little consensus apparent in the government coalition, Constantinescu was forced to rule largely by decree as his predecessor did, and the new government moved ahead aggressively in 1997 with its reformist agenda. It turned out key bureaucrats, replaced the top echelons of the military, arrested leading criminals, and appointed dissidents and ethnic minority leaders to important government positions. Economic reforms announced by Prime Minister Ciorbea in February 1997 also aimed to cut the budget deficit, reduce inflation, and open up foreign exchange markets. In addition, despite protests by industrial workers, the government followed through on privatization plans. These reform measures, including privatization of banks, conformed to austerity requirements set by the IMF and World Bank.

About 60 so-called "revolutionaries", who had helped overthrow the Ceaușescu regime, launched a hunger strike in October 1997 to protest a proposed amendment to the law that provided them with tax privileges after the 1989 revolt. They also threatened to immolate themselves. Former president Iliescu and other opponents of the government encouraged the protesters, who ended their action only after they were promised that their tax benefits would be preserved pending review of

groups of protesters concerned about coping with the hardships of the Romanian economy. Consequently, following two ultimately unproductive cabinet reshuffles in 1997, the collapse of the Ciorbea government in late March 1998 was hardly surprising.

POLITICAL PARTIES

Until late 1989 Romania's political system was based on the controlling position of the Romanian Communist Party (*Partidul Comunist Român*-PCR). Founded in 1921, the PCR changed its name to Romanian Workers' Party in 1948 after a merger with the left-wing Social Democrats but resumed its original name at the Ninth Party Congress in 1965. Identified by the constitution as "the leading political force of the whole society", the PCR exercised its authority with the aid of the Front of Socialist Democracy and Unity (*Frontul Democratiei Uniunii Socialiste-FDUS*), which prepared the approved list of candidates for election to the Grand National Assembly and other bodies.

At the 14th Party Congress, held at Bucharest on November 20-24, 1989, only a month before his overthrow, President Ceaușescu had been unanimously elected to another five-year term as PCR general secretary. Following the rebellion of December 22 the new government of Ion Iliescu declared that the question of banning the PCR would be decided by a popular referendum on January 28, 1990. However, on January 19 the ruling National Salvation Front (FSN) announced that the decision to schedule the referendum had been "a political mistake", with the result that the party quickly ceased to exist as an organized force.

By mid-1996 there were some 200 distinct political parties and movements in Romania.

Government Parties:

Democratic Convention of Romania (*Convenție Democrată din România*-CDR). Based on the eight-party Democratic Union (*Uniunea Democrată*-UD) founded in 1990, the CDR was launched as an anti-FSN alliance of parties prior to the local elections of February 1992. By then embracing 18 parties and organizations, it ran second to the FSN in the 1992 parliamentary balloting (winning a 20 percent vote share), while its nominee, Emil Constantinescu, was runner-up to Ion Iliescu in the presidential poll. The parties referenced below are the main components of the CDR, to which the ethnic Hungarian UDMR (below) was also affiliated, although it presented a separate list in the 1992 election. In June 1995 the CDR rejected the UDMR's overtures for political cooperation between the two groupings, on the grounds that the UDMR had become too nationalistic. Constantinescu again ran for the presidency in 1996, pledging that if elected he would accelerate the privatization program and encourage domestic and foreign investment in Romania's economy. His candidacy, which had been proposed by the PNTCD (below), provoked some opposition within the CDR and contributed to the decision of the PSDR (below) to leave the alliance. Nevertheless, Constantinescu was a strong second in the presidential balloting in November and comfortably defeated Iliescu in the runoff. In simultaneous legislative elections, the CDR won pluralities in both the Senate and the Chamber, with vote shares of 30.7 and 30.2 percent respectively.

Leaders: Emil CONSTANTINESCU (President of the Republic), Ion DIACONESCU (President of the Chamber of Deputies and CDR Chairman).

Christian and Democratic National Peasants' Party (*Partidul Național Țărănesc-Creștin și Democrat*-PNTCD). Founded in the prewar period and banned by the Communists, the National Peasants' Party under its veteran leader, Ion Puiu, refused to cooperate with the FSN because of the large number of former Communist officials within its ranks. Prior to the 1990 election members of the "historic" PNT agreed to merge with a younger group of Christian Democrats under the PNTCD rubric, with the leadership going to Corneliu COPOSU, another party veteran, who had spent 17 years in jail during the Communist era before becoming prime minister in its last phase. Coposu died in November 1995 and was succeeded in January 1996 by Ion Diaconescu, who defeated Vice President Ion Ratiu for the post. In the November legislative balloting the PNTCD was returned as substantially the largest CDR component party, winning 31 Senate seats and 88 seats in the Chamber and therefore providing

party's platform calls for a parliamentary democracy, a market economy, and return of the Republic of Moldova to Romanian control.

Leaders: Victor CIORBEA (Prime Minister), Ion DIACONESCU (President of the Chamber of Deputies and President of the Party), Ion RAȚIU (Vice President and 1990 presidential candidate), Vasile LUPU (Deputy Chairman), Radu VASILE (General Secretary).

National Liberal Party (*Partidul Național Liberal*-PNL). Founded in 1848, the PNL is a right-of-center party that endorses a free-market economy. It called for resumption of the throne by the exiled King Michael, although it advised against the former monarch's return prior to the 1990 election, while in 1992 the ex-king declined nomination as the PNL presidential candidate. (Having briefly visited Romania in April that year, the ex-king was twice barred from entry in 1993 and 1994. However, he was allowed to return in 1997, when his citizenship was restored.) A founding member of the Democratic Convention, it withdrew from the alliance in April 1992, although two splinter groups, including the party's youth wing, refused to endorse the action. An earlier splinter group organized as the **Liberal Union** (*Uniunea Liberală*-UL) under the chairmanship of Ion BRĂȚIANU had weakened the PNL in 1990.

A PNL congress in February 1993 approved a merger with the New Liberal Party (consisting of former PNL elements which had broken from what became PL-93, below) and elected Mircea Ionescu-Quintus as chairman. The latter decision was contested by the outgoing chairman, Radu Câmpeanu, who was reinstated by a Bucharest court in early 1994, although Ionescu-Quintus had majority support in the party. The merger with the New Liberals was finalized in May 1995, when the PNL also absorbed a faction of the PAC. It thus regained parliamentary representation of about a dozen seats, although Chamber rules to inhibit floor crossing meant that the defecting deputies became technically classified as independents. Having rejoined the CDR in time for the 1996 presidential contest, the PNL won 25 seats in the Chamber and 17 in the Senate. The PNL groupings outside the CDR won no seats and reached agreement in principle with the CDR Liberal components to form a unified Liberal Party in 1997. The unification attempts degenerated into factionalism when Nicolae Cerveni, chairman of the PNL-CD, which was part of the CDR coalition, attempted to unite liberals outside of the CDR (see Liberal Party below).

In October 1997 the PNL proposed that the Liberal Party, the PAC (below), and Romania's Alternative Party merge with the PNL. In February 1998 the PAC reportedly was on the verge of accepting the offer.

Leaders: Mircea IONESCU-QUINTUS (Chairman), Valeriu STOICA (First Deputy Chairman), Viorel CATARAMA (Deputy Chairman), Radu CÂMPEANU (Leader of dissident faction), Calin POPESU-TARICEANU (Vice Chairman).

Civic Alliance Party (*Partidul Alianței Civice*-PAC). The Civic Alliance (*Alianța Civică*-AC) was organized in November 1990 by a group of intellectuals and trade unionists to provide an extraparlimentary umbrella for post-Communist opposition groups in partial emulation of East Germany's New Forum and Czechoslovakia's Civic Forum. At its second congress on July 5-8, 1991, it voted to establish the PAC, under the leadership of literary critic Nicolae Manolescu, as its electoral affiliate. In the 1992 election, the PAC won 13 Chamber and seven Senate seats. Having been weakened in 1995 by the departure of a splinter group that eventually joined the PNL, the PAC in July 1996 entered a **National Liberal Alliance** (*Alianța Național Liberal*-ANL) with the PL-93 and other ex-PNL elements, notably the PNL-CD. The PAC was reported close to reaching a merger agreement with the PNL in February 1998.

Leaders: Emil CONSTANTINESCU (President of Romania and Party Vice President), Ana BLANDIANA (Chairman), Nicolae MANOLESCU (President of the Party).

Romanian Ecologist Party (*Partidul Ecologist Român*-PER). The PER is an ecological group with a substantially smaller membership than the MER (below), with whom it cooperated in 1992. Standing in its own right as a CDR party in 1996, it won five Chamber seats and one in the Senate.

Leaders: Otto WEBER (Chairman), Iustin DRĂGHICI (President), Raluca MARINESCU (Vice President), Manus VIȘAN.

PAR). The PAR was founded in February 1996 by elements that contended that both the government and the parliamentary opposition were equally incompetent and corrupt. It nevertheless joined the opposition CDR for the November 1996 elections, winning three seats in each legislative house. In January 1997 the party said it was withdrawing its "unconditional support" of the government because of the latter's alleged failure to deliver on patronage promises.

Leaders: Varujan VOSGANIAN (Chairman), Adrian IORGULESCU, Ion CARAMITRU.

Romanian Ecologist Movement (*Mișcarea Ecologistă din România*-MER). Following the collapse of communism, the MER was Eastern Europe's largest environmentalist group, with a reported membership of 60,000. It ran fourth in the 1990 legislative election, with 2.4 percent of the vote, while in 1992 a joint MER-PER list forming part of the CDR won four lower house seats. Weakened in April 1996 by the formation of the Ecologists (below), the CDR-affiliated MER won one seat in each legislative house in the November 1996 balloting.

Leader: Toma George MAIORESCU (President).

Hungarian Democratic Union of Romania (*Uniunea Democrată Maghiară din România*-UDMR/*România Magyar Demokrata Szövetség*-RMDS). Representing Romania's Hungarian minority, the UDMR placed second in the legislative poll of May 1990, despite a mere 7.2 percent vote share; it slipped to fifth in 1992 with a slightly increased vote share.

Following the resignation of Géza DOMOKOS as UDMR president, the moderate Béla Markó was elected to the post in January 1993 after László Tókes, a radical, had withdrawn his candidacy to accept appointment as honorary president. In mid-1995 the UDMR was rebuffed in efforts to establish political cooperation with other opposition parties, who claimed that it had become a party of extreme nationalism. However, after the UDMR had won 25 Chamber and eleven Senate seats in November 1991 (on a vote share of 6.6 percent), it was accepted as a member of a coalition government headed by the CDR. The UDMR's role in the coalition was strained in November 1997 after a joint UDMR-PNTCD commission failed to reach a compromise on a Senate proposal to reintroduce obligatory teaching of history and geography in the Romanian language. In December the UDMR briefly suspended its participation in the cabinet after coalition partners representing the PNTCD voted for opposition amendments which, among other things, banned separate universities for minorities.

Leaders: Bishop László TOKES (Honorary President), Sen. Béla MARKÓ (President), Iuliu VIDA (Parliamentary Leader), Geza SZOCS (General Secretary).

Parliamentary Opposition Parties:

Social Democratic Union (*Uniunea Social Democrată*-USD). The USD was launched in January 1996 as an electoral/parliamentary alliance of the two parties referenced below, with each retaining its own structure and leadership. The USD is run by a joint coordinating council, chaired alternately by the leaders of the component parties. In the November 1996 elections USD cochairman Petre Roman came third in the presidential contest, while the alliance became the third strongest parliamentary party on a vote share of 13 percent.

Leaders: Petre ROMAN and Sergiu CUNESCU (Cochairmen).

Democratic Party-National Salvation Front (*Partidul Democrat-Frontul Salvare Națională*-PD-FSN). The PD-FSN, styled prior to the September 1992 election simply as the FSN and now widely referenced simply as the Democratic Party, has been described as a "self appointed" group that assumed governmental power at Bucharest following the overthrow of the Ceaușescu regime. Most of its leaders are former Communist officials, which has limited its popular support.

Claiming initially to be a supraparty formation, the Front reorganized as a party in February 1990 and, as such, swept the balloting of May 20. On July 6 it announced that it was further reorganizing under a social-democratic rubric. One day earlier Ion Iliescu had stepped down as FSN president in compliance with a law that prohibited the head of state from serving as the leader of a political party. Subsequently, however, he emerged as de facto leader of the FSN, which opposed rapid economic reform.

At its first national convention on March 10-17, 1992, the PSDR, despite criticism from the Iliescu faction, approved a free-market reform program entitled "A Future for Romania" that was presented by Prime Minister Roman. Although Roman was obliged to step down as chief of government in October 1991, the Front, at its second convention on March 27-29, 1992, reconfirmed him as its president and reiterated its support of the free-market program. The FSN ran a distant fourth in the national presidential poll of September 1992, Roman having declined to stand as its candidate; in the legislative balloting it was limited to third place behind the FSND and CDR, winning 10 percent of the vote.

In February 1996 Roman accepted nomination as the PD-FSN candidate in the November presidential election, proclaiming his intention to stand on a social-democratic platform. For the accompanying legislative balloting the PD-FSN not only entered into the USD but also sought to rally other proreform groupings under its banner. These efforts yielded third place for Roman in the presidential contest, while the PD-FSN won 43 Chamber and 22 Senate seats in the legislative balloting.

Leaders: Petre ROMAN (President of the Senate, former Prime Minister and President of the Party), Caius DRAGOMIR (1992 presidential candidate), Traian BASESCU, Radu BERCEANU, Alexandru SASSU, Victor BABIUC (Vice Chairmen).

Romanian Social Democratic Party (Partidul Social Democrat Român-PSDR). The left-of-center PSDR is descended from the historic party founded in 1893 but forced to merge with the Communist Party in 1948. Following its reformation in late 1989 several competing groups claimed the inheritance, a court subsequently awarding the PSDR designation to the main faction, which had Socialist International recognition. Standing on the CDR ticket in the 1992 balloting, the PSDR won ten Chamber seats and one in the Senate. While maintaining its links with some CDR parties for the November 1996 elections, the PSDR opted for a formal alliance with the PD-FSN, winning ten Chamber seats and one in the Senate.

Leaders: Sergiu CUNESCU (Chairman), Adrian DIMITRIU (Honorary President).

Social Democracy Party of Romania (Partidul Democrației Sociale din România-PSDR). The PSDR was formed as the "presidential" party on July 10, 1993, by merger of the Democratic National Salvation Front (*Frontul Salvare Națională Democrat-FSND*), the Romanian Socialist Democratic Party (*Partidul Socialist Democrat Român-PSDR*, not to be confused with the SI-affiliated PSDR, above), and the Republican Party (*Partidul Republican-PR*).

Less reform oriented than their colleagues, a number of pro-Iliescu Chamber deputies, styling themselves FSN-22 December (the date of Ceaușescu's overthrow in 1989), withdrew from the parent group in March 1992 and registered under the FSND rubric in April. The new formation won a plurality of seats in both houses of Parliament in the September 1992 balloting, with 28 percent vote shares in each, and secured the reelection of Iliescu at second-round presidential poll of October 11.

The PSDR was a leftist formation that had once been closely allied with the FSN. Its original chairman, Marian CIRCIUMARU, was expelled in August 1990 for a variety of misdeeds. A centrist party favoring free enterprise, the PR was formed in 1991 by merger of an existing Republican Party and the Social Liberal Party-20 May.

Having previously headed a minority government, the PDSR in August 1994 drew the right-wing PUNR (below) into a coalition that continued to attract external support from the PRM and the PSM (below). However, increasing strains resulted in all three withdrawing their support from the government between October 1995 and September 1996, after which the PDSR was technically reduced to minority status in the Chamber of Deputies. Hitherto identified as a nonparty technocrat, Prime Minister Văcăroiu announced his adhesion to the PDSR in May 1996. In local elections the following month the PDSR fared poorly, with former tennis champion Ilie NĂSTASE failing in a bid for the Bucharest mayoralty.

In the November 1996 balloting, Iliescu suffered a second-round defeat in his presidential reelection bid, while the PDSR fell to second place in the legislature (with 21.5 percent of the lower house vote) and went into opposition, whereupon Iliescu assumed the formal party leadership. As the party attempted to regroup in 1997, tensions emerged

among the reformist and traditionalist factions. In 1997, Iliescu announced the resignation of Adrian Năstase, the party's deputy chairman. Boda, who managed the failed president campaign of Iliescu, was in turn harshly rebuked by Iliescu, who demanded that Boda leave the party. At the PDSR national conference in June reformers led by former foreign minister Teodor Melescanu criticized Iliescu for failing to dissociate the party from corrupt elements. After the conference Melescanu and others resigned from the PDSR, and formed the Alliance for Romania (see below).

Leaders: Ion ILIESCU (former President of the Republic and Chairman of the Party), Nicolae VĂCĂROIU (former Prime Minister and Deputy Chairman of the Party), Oliviu GHERMAN (former Chairman), Adrian NĂSTASE (Deputy Chairman), Miron MITREA (Secretary General).

Alliance for Romania (APR). The APR, a center-left party founded in August 1997, was formed by reformers who split off from the PDSR. Led by Teodor Melescanu, the APR regards itself as a "nonconfrontational" opposition party. It claims 13 deputies in the Chamber and two in the Senate.

Leader: Teodor MELESCANU (Chairman and former Prime Minister).

6 Romanian National Unity Party (Partidul Unității Naționale Române-PUNR). The PUNR was organized in 1990 as the political arm of the Romanian nationalist Romanian Hearth (*Vătră Românească*). It ran fifth in the 1992 parliamentary balloting on a hard-right ticket, securing 30 Chamber and 14 Senate seats on an 8 percent vote share, and was eventually co-opted into the government coalition in August 1994. Serious coalition tensions developed in mid-1995 when the PUNR demanded to be allocated the foreign affairs portfolio and criticized the government for making too many concessions in seeking better relations with Hungary; after PDSR spokesmen had threatened either to continue as a minority government or to call an early election, the PUNR moderated its position and remained in the coalition. The strains persisted, however, notably over the abrupt dismissal of the PUNR communications minister at the end of January 1996, leading to a major crisis in March, when the PUNR announced its withdrawal from the government but was later again persuaded to retract. Finally, the prime minister himself initiated the dismissal of the PUNR ministers in early September, after party leader Gheorghe FUNAR (the mayor of Cluj-Napoca in Transylvania) had delivered a vicious personal attack on the president over what he regarded as unacceptable treaty concessions to Hungary on the minority question. Of the four PUNR ministers, Aurel NOVAC (transport) opted to resign from the party and to retain his portfolio as an independent.

Internal PUNR divisions in late 1996 were highlighted by the resignation of Valer SUIAN as secretary general in October. In the following month's elections, Funar made little impact in the presidential contest, while the PUNR's share of the lower house vote slumped to 4.4 percent. In the presidential runoff the PUNR backed Emil Constantinescu of the CDR as the "least bad" candidate. In February 1997 Funar was blamed for the PUNR's poor showing and was dismissed as party leader; however, he refused to recognize the legality of his ouster and in the fall claimed the party would join the Alliance for Romania. After ignoring warnings by the party leadership to drop lawsuits against PUNR members and others, Funar was expelled in November. Subsequently, however, Funar's supporters, including 128 of the 243 members of the party's National Council, restored his party standing, elected him chairman, and suspended party chairman Valeriu Tabara. The Tabara faction, which appeared to include 22 of the party's 25 members of Parliament and 40 of 42 county chairmen, said the insurgents' actions were illegal, a position subsequently upheld by a Bucharest municipal court in March 1998.

Leader: Valeriu TABARA (Chairman).

6 Greater Romania Party (Partidul România Mare-PRM). The political wing of the extreme nationalist Greater Romania movement, the PRM won a 4 percent vote share in the 1992 legislative balloting. In a speech before a congress that reelected him party chairman on March 7, 1993, Corneliu Vadim Tudor praised Nicolae Ceaușescu as a Romanian patriot and portrayed his 1989 overthrow as an "armed attack" by Hungary and the former Soviet Union. From mid-1994 the PRM gave external support to the incumbent government coalition but terminated the arrangement in October 1995 amid much acrimony. Vadim Tudor was

presidential election, although by vote of the Senate in April he lost his parliamentary immunity and faced possible legal proceedings on over a dozen assorted accusations. Also in April a PRM congress adopted a "blitz strategy" to be followed if the party came to power, including the banning of the ethnic Hungarian UDMR, strict control of foreign investment, and confiscation of "illegally acquired" property. The following month Vadim Tudor announced that the PRM would launch its own broadcasting station because of the alleged bias of Romania's state-owned network.

In early September 1996 the PRM absorbed the small Romanian Party for a New Society, led by Gen. Victor Voichita. It nevertheless managed only 4.5 percent of the lower house vote in the November election, for 19 Chamber and eight Senate seats.

In September 1997 Vadim Tudor cancelled plans for an alliance with the PDSR, saying PDSR leader Ion Iliescu's unification effort was designed to return him as head of state. In November the party claimed that its membership had risen fourfold since 1993 to 72,000. In February 1998 the PRM signed a protocol with Gheorghe Funar's wing of the PUNR, which envisioned the establishment of a Great Alliance for the Resurrection of the Fatherland. The alliance's agenda included a new government and outlawing of the UDMR.

Leaders: Corneliu VADIM TUDOR (Chairman), Gen. Victor VOICHIITA (Vice Chairman).

Liberal Party (Partidul Liberal-PL). Founded in June 1997 by Nicolae Cerveni, former chairman of National Liberal Party-Democratic Convention (*Partidul National Liberal Conventie Democrat-PNL-CD*), the PL began as a merger of the Liberal Party 1993 (*Partidul Liberal 1993-PL-93*) and of the PNL-CD. In March 1998 the PL and the PNL-Câmpeanu reportedly formed an umbrella group called the Liberal Federation, which was also to include the Liberal Monarchist Party. The PL executive committee soon announced that it would merge the federation with the PNL; the committee also overruled Cerveni's suspension of Dinu PATRICIU as executive chairman of the federation for having tried to merge it with the PNL. Cerveni responded on March 22 by expelling eight members of the Patriciu faction from the PL, which included all the leaders of the former PL-93. That left the Liberal Federation with only the Cerveni supporters and the PNL-Câmpeanu group.

The PL-93 derived from the Youth Wing and Democratic Convention splinter groups of the National Liberal Party (PNL, above), which remained in the CDR when the main PNL withdrew in April 1992. A faction of the PNL-Youth Wing, calling itself the New Liberal Party, returned to the PNL in February 1993; during the same month most of the ex-PNL elements in the CDR formally united, adopting the PL-93 rubric in May the following year. Having absorbed a liberal faction of the PAC in July 1993, the PL-93 claimed a Chamber complement of 25 deputies. The PL-93 withdrew from the CDR in 1995 and won no seats in the 1996 election.

Composed of elements of the PNL, the PNL-CD took two Chamber and four Senate seats in 1992. The PNL-CD was a member of the CDR for the 1996 election, when it won five Chamber and four Senate seats. However, PNL-CD dissidents suspended Nicolae Cerveni as chairman in February 1997 when he attempted to join forces with liberals outside the CDR coalition. The dissidents, who appeared to have wide support, blamed him for not securing ministerial posts for the party and elected a tripartite leadership to replace him. The dissidents were unofficially supported by the CDR, which declared in August that Cerveni's emerging new Liberal Party, even with CDR elements, constituted "a new political formation" and must reapply for CDR membership. Cerveni maintained that he would merge his wing of the PNL-CD with the PL-93 and National Liberal Party-Câmpeanu, and would not seek CDR membership.

Leader: Nicolae CERVENI.

Other Parties:

Socialist Labor Party (Partidul Socialist al Muncii-PSM). The PSM was launched in November 1990 by former prime minister Ilie Verdet and Constantin Pirvulescu, a co-founder in 1921 of the PCR. The appearance of the neo-Communist group, which promised to revive socialism as a means of restoring stability after "almost a year of anarchy", triggered a fresh wave of street demonstrations at Bucharest. The PSM won 13 lower house seats in 1992, giving qualified support to the new government until October 1995, when the PRM's switch to

November 1996 presidential election the PSM nominated its deputy leader, Adrian Paunescu, who had been a "court poet" during the later Ceaușescu years. He was eliminated in the first round and the party failed to win representation in the simultaneous legislative balloting. Following widespread criticism within the PSM as well as from other leftists, Paunescu resigned as first deputy president of the party in February 1997 but was reinstated later. In April the party formed an alliance with the PRM, which was to represent PSM positions in the legislature; the parties also agreed to run joint candidates in upcoming local elections.

Leaders: Ilie VERDET (Executive President), Adrian PAUNESCU (First Deputy President and 1996 presidential candidate).

National Romanian Party (PNR). The PNR was founded in March 1998 by the merger of the New Romania Party and the Agrarian Democratic Party of Romania (*Partidul Democrat Agrar din România-PDAR*). Although the Christian Liberal Party had considered and decided against joining the PNR, eight of its chapters nevertheless reportedly merged into the new formation. The PNTCD quickly announced its intention to sue the PNR for usurping the PNTCD's legacy, the PNR's name being the same as one of the two parties that formed the PNTCD in 1926.

The PDAR was an agricultural workers' party launched in 1990 on a nationalist platform. It failed to secure lower house representation in 1992, but won five seats in the Senate. Formerly a governing partner of the PSDR, it withdrew from the alliance in April 1994 in protest at a bill introducing an IMF-mandated land tax. For the November 1996 presidential election the PDAR initially nominated Ion COJA, a literature professor and prominent anti-Semite, who had recently broken with the PUNR. However, after the PDAR had set up the National Centrist Alliance (*Alianța Național Centrist-ANC*) and switched to Ion Pop DE POPA as presidential candidate, Coja returned to the PUNR fold. In the balloting, the ANC/PDAR failed to win representation.

Leaders: Mihai BERCA (Chairman and former Chairman of the PDAR), Ovidiu TRAZNEA (Honorary Chairman and former Chairman of the New Romania Party), Virgil MAGUREANU (Secretary General and former Director of the Intelligence Service).

The Ecologists (Ecologistii). The Ecologists were launched in April 1996 as a merger of the National Agrarian Party and assorted environmental groups, including a faction of the Romanian Ecologist Movement (MER). However only CDR-affiliated ecologist groupings won representation in the November legislative balloting.

Leader: Eduard-Victor GUGUI (President).

Traditional Social Democratic Party of Romania (Partidul Social Democrat Traditional din România-PSDTR). The PSDTR was formed in 1991 by merger of the Traditional Social Democratic Party (*Partidul Social Democrat Traditional-PSDT*) and the National Democratic Party (*Partidul National Democrat-PND*). The PND had achieved a degree of prominence following the June 1990 arrest, during a crackdown on anticommunist demonstrations at Bucharest, of its leader, Nica LEON, who was eventually released.

Leaders: Eugen BRĂNZAN (President), Bogdan PASCU (Secretary General).

National Reunification Party (Partidul Reunire National-PRN). The PRN was organized by the former chairman of the Moldovan Council of Ministers, Mircea Druc, who was replaced as chairman of the Moldovan Popular Front in May 1993 after having left Moldova to become a Romanian citizen.

Leader: Mircea DRUC.

Liberal Monarchist Party of Romania (Partidul Liberal Monarhist din România-PLMR). Formed in 1990, the PLMR advocates restoration of the Romanian monarchy. (The country's many monarchists could choose between Michael I [deposed by the Communists in 1947] and Prince Mircea Grigore LAMBRINO, the first son of the prewar King CAROL II by a morganatic marriage. In October 1995 a Romanian court ruled that Lambino was the rightful heir of Carol, thus throwing into grave doubt the legitimacy of Michael's claim.)

Leader: Dan CERNOVODEANU (President).

Romanian Workers' Party (Partidul Muncitoresc Român-PMR). The PMR was launched in March 1995 by former Communists who claimed that conditions had deteriorated in Romania since the overthrow of Ceaușescu in December 1989. In May 1996 PMR members erected

CABINET

[as of February 5, 1998]

Prime Minister Victor Ciorbea (PNTCD)

Ministers of State

Finance Daniel Daianu (ind.)
 Foreign Affairs Andrei Plesu (ind.)
 Industry and Trade Mircea Ciumara (PNTCD)
 Reform Ulm Spineanu (PNTCD)

Ministers

Agriculture Dinu Gavrilesco (PNTCD)
 Communications Sorin Pantiş (PNL)
 Culture Ion Caramitru (PNTCD)
 Education Andrei Marga (ind.)
 Health Ion Victor Bruckner (ind.)
 Interior Gavril Dejeu (PNTCD)
 Justice Valeriu Stoica (PNL)
 Labor and Social Security Alexandru Athanasiu (ind.)
 National Defense Constantin Dudu Ionescu (PNTCD)
 Public Works and Land Improvement Nicalae Noica (PNTCD)
 Relations with Parliament Ion Muresan (PNTCD)
 Research and Technology Horia Ene (PAR)
 Tourism Akos Birtalan (UDMR)
 Transport Anton Ionescu (PNL)
 Youth and Sports Crin Antonescu (PNL)
 Water and Forest Management and Protection of the Environment Romica Tomescu (PNTCD)

Ministers Delegate attached to Prime Minister

European Integration Alexandru Ion Herlea (PNTCD)
 General Government Secretariat and Local Administration Remus Opreş (PNTCD)
 Information Sorin Botez (PNL)
 National Minorities György Tokay (UDMR)

Note: Victor Ciorbea resigned as prime minister on March 30, 1998, and a new cabinet was expected to be named shortly thereafter.

NEWS MEDIA

Press. The following are Romanian-language dailies published at Bucharest, unless otherwise noted: *Evenimentul Zilei* (Events of the Day, 475,000); *Adevărul* (Truth, 138,000), replaced former Communist Party organ *Scinteia* (Spark) in early 1990; *România Libera* (Free Romania, 100,000), founded before World War II and severely repressed during the Ceauşescu era; *România Mare* (Greater Romania, 90,000), extreme nationalist weekly, launched in 1989 by anti-Hungarian party of the same name; *Libertatea* (Liberty, 75,000); *Dreptatea* (Justice, 70,000), founded 1927, banned 1946, relaunched 1990 as PNTCD organ; *Szabadság* (Liberty, 35,000), founded 1989, in Hungarian. Other new dailies include the FSN's *AZI* (Today); *Express: Neuer Weg* (New Path), in German; *România Magyar Szó* (The Hungarian Word in Romania), in Hungarian; and the PNL's *Viitorul Românesc* (Future of Romania).

News agencies. The official organ is the Romanian Press Agency (*Agentia Romani de Presa*-Rompres); ANSA, AP, Reuters, and *Xinhua* are among the numerous foreign agencies that maintain bureaus at Bucharest.

Radio and television. Romanian Radio and Television (*Radioteleviziunea Română*) is a state agency controlling most broadcast operations. *Radiodifuziunea Română* transmits domestic programs as well as foreign broadcasts in 13 languages, while *Televiziunea Română* offers domestic TV programming. Romania's first independent television station, Soti TV, was forced by financial problems to close in June 1994. After the 1996 election that toppled the Iliescu regime, a number of private TV stations became established, including the very successful PRO-TV,

a cross of the presumed grave of the former president and his wife. At its conference on November 2, 1997, the PMR reportedly changed its name to the Romanian Communist Party (PCR). It was unclear, however, what relationship the party had with the Communist grouping revived in 1994 under the leadership of Victor Hancu (see below).

Leader: Cristian NICOLAE (Chairman).

Roma Party (Partida Romilor-PR). Representing Romania's substantial Roma (Gypsy) population, the PR in March 1996 launched an electoral coalition with eleven other Roma groups with the aim of maximizing the impact of the Roma vote in the fall legislative elections.
 Leader: Gheorghe RADUCANU (Chairman).

Numerous other active parties include the **Alliance for Romanian Unity (Alianţa pentru Unitate Românilor-AUR)**; the left-of-center **Christian Democratic Union (Uniunea Democrat Creştină-UDC)**; the **Christian Republican Party (Partidul Republican Creştin-PRC)**; the **Democratic Front of Romania (Frontul Democrat Român-FDR)**; the **Democratic Party of Romania (Partidul Democrat din România-PDR)**; the **Hungarian Christian Democratic Party of Romania (Partidul Creştin Democrat Maghiar din România-PCDMR)**; the **Hungarian Independent Party (Partidul Independent Maghiar-PIM)**; the **Progressive Party (Partidul Progresist-PP)**; the **Romanian Peasants' Party (Partidul Ţărănesc Român-PTR)**; the **Romanian Socialist Party (Partidul Socialist Român-PSR)**, led by Tudor MOHORA; and the **United Christian Party of Romania (Partidul Uniunii Creştine din România-PUCR)**.

Illegal Party:

Romanian Communist Party (Partidul Comunist Român-PCR). On May 4, 1994, a Bucharest court authorized revival of the PCR, whose president, Victor Hancu, had stated that the group wished to introduce a "mixed socialist economy of a competitive type, which will be under state control". However, on June 7 the Romanian Supreme Court revoked the registration under a law barring groups supporting totalitarianism, extremism, fascism, or communism. During the hearing Hancu denied that the new formation was a continuation of its homonymous predecessor, although an associate had suggested otherwise by stating that the PCR would decide at its "15th Congress" whether to rehabilitate Ceauşescu.
 Leader: Victor HANCU.

LEGISLATURE

The present Romanian legislature is a bicameral **Parliament (Parlament)** consisting of a Senate and a Chamber of Deputies, each with a four-year term. Election is by proportional representation on party lists. There is a 3 percent threshold for each list, with an additional 1 percent needed for each member of a coalition up to a maximum of 8 percent.

Senate (Senat). The upper house is currently a 143-member body, distributed after the election of November 3, 1996, as follows: Democratic Convention of Romania, 53 (Christian and Democratic National Peasants' Party, 27; National Liberal Party, 17; National Liberal Party-Democratic Convention, 4; Romania's Alternative Party, 3; Romanian Ecologist Party, 1; Romanian Ecologist Movement, 1); Social Democracy Party of Romania, 41; Social Democratic Union, 23 (Democratic Party-National Salvation Front, 22; Romanian Social Democratic Party, 1); Hungarian Democratic Union of Romania, 11; Greater Romania Party, 8; Romanian National Unity Party, 7.

President: Petre ROMAN.

Chamber of Deputies (Camera Deputatilor). The lower house currently encompasses 328 elected members, distributed after the November 1996 election as follows: Democratic Convention of Romania, 122 (Christian and Democratic National Peasants' Party, 83; National Liberal Party, 25; National Liberal Party-Democratic Convention, 5; Romanian Ecologist Party, 5; Romania's Alternative Party, 3; Romanian Ecologist Movement, 1); Social Democracy Party of Romania, 91; Social Democratic Union, 53 (Democratic Party-National Salvation Front, 43; Romanian Social Democratic Party, 10); Hungarian Democratic Union of Romania, 25; Greater Romania Party, 19; Romanian National Unity Party, 18. In addition, 15 seats were allocated to minority formations that had failed to secure elective membership.

President: Ion DIACONESCU.

Annexe 10

**Représentation des principaux partis politiques hongrois
lors des élections de 1994**

* Selon Europa World Yearbook 1995.

The Government

HEAD OF STATE

President of the Republic: ÁRPAD GONCZ (elected 3 August 1990; re-elected 19 June 1995).

COUNCIL OF MINISTERS

(February 1998)

A coalition of the Hungarian Socialist Party (HSP) and the Alliance of Free Democrats (AFD).

Prime Minister: GYULA HORN (HSP).

Deputy Prime Minister and Minister of the Interior: GÁBOR KUNCZE (AFD).

Minister of Agriculture: FRIGYES NAGY (HSP).

Minister of Defence: GYÖRGY KELETI (HSP).

Minister of Justice: Dr PAL VASTAGH (HSP).

Minister of Industry and Trade: SZABOLCS FAZAKAS (Independent).

Minister for the Environment and Regional Protection: Dr FERENC BAJA (HSP).

Minister of Transport, Communications and Water Management: Dr KÁROLY LOTZ (AFD).

Minister of Foreign Affairs: LÁSZLÓ KOVÁCS (HSP).

Minister of Labour: PETER KISS (HSP).

Minister of Culture and Education: BALINT MAGYAR (AFD).

Minister of Public Welfare: Dr MIHÁLY KÖKÉNY (HSP).

Minister of Finance: PETER MEDGYESSY (HSP).

Minister without Portfolio responsible for National Security: ISTVAN NIKOLITS (HSP).

Minister without Portfolio responsible for Privatization: JUDIT CASIHA (HSP).

MINISTRIES

Office of the Prime Minister: 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1-3; tel. (1) 112-0600; telex 225547; fax (1) 153-3622.

Ministry of Agriculture: 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 11; tel. (1) 301-4000; telex 225445; fax (1) 301-4662.

Ministry of Culture and Education: 1055 Budapest, Szalay u. 10-14; tel. (1) 302-0600; telex 225935; fax (1) 302-3002.

Ministry of Defence: 1055 Budapest, Balaton u. 7-11; tel. (1) 132-2500; telex 225424; fax (1) 112-8246.

Ministry for the Environment and Regional Protection: 1011 Budapest, Fő u. 44-50, POB 351; tel. (1) 201-3843; fax (1) 201-2846.

Ministry of Finance: 1051 Budapest, József Nádor tér 2-4; tel. (1) 118-2066; telex 202763; fax (1) 327-2749.

Ministry of Foreign Affairs: 1027 Budapest, Bem rkp. 47; tel. (1) 156-8000; telex 225571; fax (1) 156-3801.

Ministry of Industry, Trade and Tourism: 1024 Budapest, Margit Körút 85; tel. (1) 175-0419; fax (1) 175-2419.

Ministry of the Interior: 1051 Budapest, József Attila u. 2-4; tel. (1) 112-1710; telex 225216; fax (1) 118-0667.

Ministry of Justice: 1055 Budapest, Szalay u. 16; tel. and fax (1) 131-8922.

Ministry of Labour: 1051 Budapest, Roosevelt tér 7-8; tel. (1) 132-2100; fax (1) 131-6399.

Ministry of Public Welfare: 1051 Budapest, Arany János u. 6-8; tel. (1) 332-3100; telex 224337; fax (1) 302-0925.

Ministry of Transport, Communications and Water Management: 1400 Budapest, Dob u. 75-81, POB 87; tel. (1) 122-6667; telex 225729; fax (1) 122-3429.

Legislature

ORSZÁGGYÜLÉS

(National Assembly)

President of the National Assembly: Dr ZOLTÁN GÁL

Deputy Presidents: MARIA KORODI, AGNES MACSO NAGY, LÁSZLÓ SALAMON.

General election, 8 and 29 May 1994

	% of votes*	Seats
Hungarian Socialist Party (HSP)	32.96	209
Alliance of Free Democrats (AFD)	19.76	70
Hungarian Democratic Forum (HDF)	11.73	37
Independent Smallholders' and Peasants' Party (ISPP)	8.85	26
Christian Democratic People's Party (CDPP)	7.06	22
Federation of Young Democrats (FYD)	7.00	20
Agrarian Association	12.64	1
Liberal Civil Alliance—Entrepreneurs		
Total	100.00	386

* Figures refer to votes for regional party lists, from which as many as 152 members of the Assembly are elected. At the 1994 election 125 members were elected from such lists. The remaining 27 seats were filled by reapportioned votes on national lists. A further 58 members were chosen from national lists, and 176 elected from single-member constituencies.

Annexe 11

**Représentation des principaux partis politiques roumains
lors des élections de 1992**

* Selon Europa World Yearbook 1994.

The Government

HEAD OF STATE

President: ION ILIESCU (assumed power as President of the National Salvation Front 26 December 1989, confirmed as President of Provisional National Unity Council 13 February 1990; elected by direct popular vote 20 May 1990, re-elected 11 October 1992).

COUNCIL OF MINISTERS

(May 1994)

Composed of independents (Ind.) and members of the Party of Social Democracy of Romania (PSDR).

Prime Minister: NICOLAE VACAROIU (Ind.).

Deputy Prime Minister and Chairman of the Council for Economic Strategy and Reform: MIRCEA COSEA (Ind.).

Deputy Prime Minister and Minister of Employment and Social Protection: DAN MIRCEA POPESCU (PSDR).

Deputy Prime Minister and Minister of Finance: FLORIN GEORGESCU (Ind.).

Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs: TEODOR VIOREL MELESCANU (Ind.).

Minister of Justice: IOSIF GAVRIL CHIUZBAIAN (Ind.).

Minister of National Defence: Lt-Gen. GHEORGHE TINCA (Ind.).

Minister of the Interior: IOAN DORU DARACILA (PSDR).

Minister of Industry: DUMITRU POPESCU (PSDR).

Minister of Agriculture and Food: IOAN OANCEA (PSDR).

Minister of Transport: AUREL NOVAC (Ind.).

Minister of Communications: ANDREI CHIRICA (Ind.).

Minister of Commerce: CRISTIAN IONESCU (PSDR).

Minister of Tourism: MATEI AGATEN DAN (PSDR).

Minister of Public Works and Physical Planning: MARIN CRISTEA (PSDR).

President

General Election, 27 September and 11 October 1992

Candidates	First ballot votes cast		Second ballot votes cast	
	Number	%	Number	%
ILIESCU (DNSF)	5,633,456	47.34	61.43	
CONSTANTINESCU (DCR)	3,717,006	31.24	38.57	
ARGHE FUNAR (RNUP)	1,294,388	10.88	—	
DRAGOMIR (NSF)	564,655	4.75	—	
LANZATU (RP)	362,485	3.05	—	
EA DRUC (Independent)	326,866	2.75	—	
Total	11,898,856	100.00	100.00	

In addition, a total of 554,948 invalid votes were cast in the first

Legislature

President of the Chamber of Deputies: ADRIAN NASTASE (PSDR).

President of the Senate: OLIVIU GHERMAN (PSDR).

General Election, 27 September 1992

Party	Seats	
	Chamber of Deputies	Senate
Democratic National Salvation Front (DNSF)*	117	49
Democratic Convention of Romania (DCR) Alliance	82	34
Christian Democratic National Peasants' Party	42	21
Party of the Civic Alliance†	13	7
National Liberal Party—Democratic Convention†	2	4
National Liberal Party—Youth Wing†	11	1
Romanian Social Democratic Party	10	1
Romanian Ecology Party	4	—
National Salvation Front (NSF)‡	43	18
Romanian National Unity Party (RNUP)	30	14
Hungarian Democratic Union of Romania (HDUR)	27	12
Greater Romania Party (România Mare)	16	6
Socialist Labour Party (SLP)	13	5
Agrarian Democratic Party of Romania	—	5
Total	328§	143

* Name changed to Party of Social Democracy of Romania (PSDR) in 1993.

† United in 1993 to form the Liberal Party 1993.

‡ Name changed to Democratic Party—NSF in 1993.

§ In addition, a total of 13 seats were reserved in the Chamber of Deputies for ethnic minorities, giving an overall total of 341 seats.

Annexe 12

**Représentation des principaux partis politiques roumains
lors des élections de 1996**

* Selon Europa World Yearbook 1998

The Government

HEAD OF STATE

President: EMIL CONSTANTINESCU (elected 17 November 1996).

COUNCIL OF MINISTERS (May 1998)

The Government is a coalition of the Democratic Convention of Romania (DCR), the Social Democratic Union (SDU) and the Hungarian Democratic Union of Romania (HDUR). A number of independent and the following parties are represented in the Council of Ministers: the Christian Democratic National Peasants' Party of Romania (CDNPP); the Democratic Party (DP); the National Liberal Party (NLP); the Hungarian Democratic Union of Romania (HDUR); Romania's Alternative Party (RAP); the Romanian Social Democratic Party (RSDP).

Prime Minister: RADU VASILE (CDNPP).

Minister of State and Minister of National Defence: VICTOR STANCU (DP).

Minister of State and Minister of Justice: VALERIU STOICA (NLP).

Minister of Foreign Affairs: ANDREI PLEȘU (Ind.).

Minister of the Interior: GAVRIL DEJEU (CDNPP).

Minister of Finance: DANIEL DALIANU (Ind.).

Minister of Industry and Trade: RADU BERCEANU (DP).

Minister of Reform: IOAN MUREȘAN (CDNPP).

Minister of Privatization: SORIN DIMITRIU (CDNPP).

Minister of Labour and Social Protection: ALEXANDRU ATHANASOPOULOS (RSDP).

Minister of Agriculture: DINU GAVRILESCU (CDNPP).

Minister of Transport: TRAIAN BĂSESCU (DP).

Minister of Communications: SORIN PANTIS (NLP).

Minister of Tourism: SORIN FRUNZĂ VERDE (DP).

Minister of Public Works and Physical Planning: NICOLAE CRĂCIUN (CDNPP).

Minister of Waters, Forestry and Environmental Protection: NICOLAE ICA TOMESCU (CDNPP).

Minister of Education: ANDREI MARGA (CDNPP).

Minister of Research and Technology: HORIA ENE (RAP).

Minister of Health: FRANCIȘC BARANY (HDUR).

Minister of Culture: ION CARAMITRU (CDNPP).

Minister of Youth and Sport: CRIN ANTONESCU (NLP).

Minister for Relations with Parliament: ALEXANDRU SASSU (DP).

Minister for Local Public Administration: VLAD ROȘCA (CDNPP).

Minister for National Minorities: TOKAY GYORGY (HDUR).

Secretary-General of the Government: RADU STROE (NLP).

Secretary of State at the Ministry of National Defence: CONSTANTIN DUDU IONESCU (CDNPP).

Minister-delegate, attached to the Prime Minister, for European Integration: ALEXANDRU ION HERLEA (CDNPP).

President

Presidential Election, 3 and 17 November 1996

Candidates	First ballot votes cast %	Second ballot votes cast	
		Number	%
ION ILIESCU (PSDR)	32.25	5,914,579	45.59
EMIL CONSTANTINESCU (DCR)	28.21	7,057,906	54.41
PETRE ROMAN (SDU)	20.54	—	—
GYORGY FRUNDA (HDUR)	6.02	—	—
CORNELIU VADIM TUDOR (GRP)	4.72	—	—
GHEORGHE FUNAR (RNUP)	3.22	—	—
TUDOR MOHORA (SP)	1.27	—	—
Others	3.77	—	—
Total	100.00	12,972,485	100.00

In addition, a total of 102,579 invalid votes were cast in the second ballot.

Legislature

PARLIAMENT

Chairman of the Chamber of Deputies: ION DIACONESCU (CDNPP).

Chairman of the Senate: PETRE ROMAN (SDU).

	Seats	
	Chamber of Deputies	Senate
Democratic Convention of Romania (DCR)	122	53
Christian Democratic National Peasants' Party of Romania (CDNPP)	88	31
National Liberal Party (NLP)	25	17
Romanian Ecological Party (REP)	5	1
Romania's Alternative Party (RAP)	3	3
Romanian Ecological Federation (REF)	1	1
Party of Social Democracy of Romania (PSDR)	91	41
Social Democratic Union (SDU)	53	23
Democratic Party (DP)	43	22
Romanian Social Democratic Party (RSDP)	10	1
Hungarian Democratic Union of Romania (HDUR)	25	11
Greater Romania Party (GRP)	19	8
Romanian National Unity Party (RNUP)	18	7
Total	328*	143

* In addition, a total of 15 seats were reserved in the Chamber of Deputies for ethnic minorities, giving an overall total of 343 seats.