

**LES CONCEPTIONS
DE L'ETAT SUISSE ET DE L'ETAT ROUMAIN
SUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES
- UNE PERSPECTIVE ROUMAINE* -**

Mihaela Roxana Prisacariu[†]

Abstract

The study makes a comparative analysis on the Swiss and Romanian system of protection of national minorities. It highlights the conceptual differences between the two approaches, still remaining in the framework of the European conventions on the matter.

If Romania prefers to use the notions of national or ethnic to address its minorities, Switzerland has chosen the concept of linguistic and cultural minorities as more appropriate with its history and political tradition.

Switzerland designed a system of minorities' protection in several layers, focused on the protection of historical French, Italian, Romanch and German minorities, while Romania created an uniform system of protection, equal for all its minorities.

Title: The Views of the Swiss State and of the Romanian State on the Protection of National Minorities: A Romanian Perspective

Keywords: national or cultural, linguistic minority, Switzerland, Romania, concepts.

* This article represents the first part of a study realized within the framework of a stage at the Chancellerie d'Etat of the Bern canton, in collaboration with the Institut de Fédéralisme (Fribourg) and the Forum des Fédérations (Ottawa), 12 September - 21 October 2011, with the active cooperation of the Chancellerie d'Etat of the Bern canton, especially of the "Service des relations extérieures", for whose support I am extremely grateful.

[†] Mihaela Roxana Prisacariu, Ph.D., is a Lecturer at "Mihail Kogălniceanu" University, Iași, Romania; contact : rprisacariu@yahoo.com

1. Introduction

En essayant de réaliser une recherche sur les minorités nationales³, on doit remarquer l'interdisciplinarité du thème, qui intéresse l'histoire, la politique, la sociologie, la psychologie et le droit.

La liaison étroite du thème avec la politique est témoignée par l'ambivalence des unes des notion-clés utilisées par les normes applicables aux minorités nationales. En droit, la standardisation des concepts permet d'y attacher des effets concrets. Au contraire, si on accepterait des synonymes ou des notions avec un contenu ou une sphère difficile à délimiter, leurs effets seront plus controversés. Pourtant, le domaine juridique des minorités nationales est « bâti » sur des concepts encore débattus comme *minorité* qui est à la fois *nationale*, *ethnique*, *linguistique*, *religieuse* ou *culturelle*. L'allonge du droit qu'on invoque sera différente si on utilise l'argument de *l'égalité juridique* ou celui de *l'égalité effective*. Les effets qu'on envisage au plan administratif sont à peine délimités entre *autogouvernement*, *autonomie territoriale* ou *administrative*, *décentralisation*. Cette « richesse » terminologique a des effets adverses sur les droits et les obligations concrètes qui forment le contenu des rapports juridiques importants pour les minorités nationales et démontre que les efforts de détacher ce domaine de la politique en créant un *corpus* des normes relativement autonomes et directement applicables n'est pas fini.

Cet essai ne peut que relever ces défis et cherche à les dépasser, ou, mieux, à les utiliser pour une meilleure compréhension.

L'objectif de cet essai est de contribuer, par l'analyse comparative de la protection suisse et roumaine des minorités nationales à une meilleure compréhension des deux systèmes de garantie des droits des minorités.

Pour atteindre ce but, la recherche a comporté la législation et les rapports fédéraux et cantonaux dans le domaine, ainsi que la participation à plusieurs séances organisées par l'administration cantonale et des interviews avec des personnes professionnellement impliquées dans la protection des minorités nationales dans le canton de Berne.

L'essai est organisé, abstraction faite de la partie introductive et des conclusions, en quatre sections qui nous permettent de présenter, notre point de vue sur :

- Les objectifs de la protection des minorités nationales dans les deux pays,
- Les choix en matière d'intégration des minorités nationales faites par chaque de deux Etats au niveau constitutionnel,
- Les notions utilisées par les deux Etats pour envisager la protection des minorités nationales et

³ Parce que la notion de *minorité nationale* couvre le contenu des notions minorité linguistique, culturelle, ethnique, religieuse et précisant que, dans cet essai la notion *minorité nationale* n'a pas la signification de minorité reconnue par l'Etat national (voire centrale) opposé à la notion de minorité reconnue au niveau infra étatique, régional, on va utiliser la notion de minorité nationale envisageant les communautés respectives ou leurs membres même s'il s'agit des minorités suisses ou bernoises.

- Les minorités reconnues et les systèmes envisagés pour leur protection.

2. Les objectifs de la protection des minorités nationales dans les deux pays

Dès le début au XX^{ème} siècle et, plus accentuée, les 15 dernières années, la protection des minorités nationales est devenue une question non seulement de politique mais aussi de juridiction internationale. Pourtant, sur les méthodes à choisir et l'envergure de la protection, au-delà des droits fondamentaux de l'homme, c'est encore l'Etat qui reste le décideur incontesté. Et c'est l'Etat qui a la légitimité, l'intérêt et les moyens pour le faire pour plusieurs raisons.

A notre avis, l'intérêt de l'Etat d'assurer la protection des minorités nationales est motivé par des **objectifs généraux** dans presque tous les pays qui reconnaissent et choisissent de protéger les minorités nationales : il s'agit

- d'assurer la paix à l'intérieur des frontières,
- de bien gouverner le peuple,
- de répondre aux besoins de l'électorat.

Au delà de ça, on remarque que la protection des minorités nationales en **Roumanie** a été stimulée par deux facteurs : les acteurs politiques extérieurs de pays, comme conséquence au choix politique de la Roumanie de s'approcher de ce qu'on nomme l'Occident (Europe Occidentale et Etats Unis) et aussi par les résultats du système électoral roumain qui a presque obligé les partis de gouvernement d'associer au pouvoir, déjà de 14 ans, le parti représentant la minorité hongroise, dans une sorte de système consociationiste (d'après la théorie d'Arend Lipjhart). Ainsi, en Roumanie, la protection des minorités nationales a comme objectifs secondaires de faciliter l'intégration européenne et d'assurer une majorité au gouvernement.

Pour la **Suisse**⁴, à notre avis, la protection des minorités linguistiques nationales (françaises, italienne, romanche, allemande – dans les régions où les germanophones sont minoritaires) a été dès le début un facteur politique constituant de l'Etat, même si, dans la Constitution (comme acte fondamental juridique), on reconnaît un tel rôle seulement au peuple (suisse – notre ajout) et aux cantons, pas aux communautés linguistiques. La « prise en considération » des minorités linguistiques nationales fait l'objet de l'article 70 de la Constitution fédérale qui la répartit aux cantons. Ainsi, pour la Suisse, la protection des minorités linguistiques nationales constitue un des fondamentaux de l'Etat, un élément *sine-qua-non* pour le futur de l'Etat.

(De fait) En conséquence, on remarque que les relations internationales de la Suisse ont stimulé une meilleure protection des minorités nationales, s'agissant d'un phénomène relativement récent en comparaison avec l'ancienneté du système suisse de protection des minorités linguistiques - qui est déjà en place depuis 150 ans (à partir de 1848) et sa force d'influence a été relativement réduite (par comparaison à la Roumanie). Pourtant, on observe que la reconnaissance internationale et la protection officielle des Juifs et des gens de voyages comme minorités nationales

⁴ La Suisse compte 7,9 millions habitants de quels 22,4% sont étrangers (statistique officielle de 31.12.2010).

est intervenue en octobre 1998, par la Déclaration interprétative de la Suisse faite à l'occasion de la ratification de la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

En conséquence, à notre avis, la protection des minorités linguistiques nationales en Suisse a comme objectif d'assurer le développement de l'Etat multiculturel et la position que la Suisse désire dans la communauté internationale – en y assurant la base axiologique (en n'oubliant pas les objectifs généraux de la protection de minorités).

3. Les choix de chaque de deux Etats en matière constitutionnelle sur l'intégration des minorités nationales

Pour arriver à une protection des minorités nationales adaptée aux besoins et aux objectifs du pays, chaque Etat a du faire son choix, spécialement sur

- l'organisation constitutionnelle de l'Etat
- les notions utilisées pour envisager la protection des minorités nationales,
- les minorités à reconnaître et les systèmes envisagés pour leur protection.

Les effets de ces choix sont influencés par l'action simultanée des instruments internationaux dédiés à la protection générale de droits de l'homme et ratifiés par les états.

Sur les choix faits en matière constitutionnelle, on remarque des différences fondamentales entre les systèmes d'organisation de chaque pays. Même si on parle de deux états européens, attachés, à différents degrés, à la démocratie, Etat de droit etc.

Roumanie, avec ses 22 millions habitants⁵, est un Etat national et unitaire. Les deux traits sont précisés dans les constitutions de l'Etat de 1866 jusqu'à aujourd'hui. Pour en trouver la raison il faut retourner au fil de l'histoire et constater que l'Etat roumain est le résultat d'un long processus d'unification de la nation roumaine. Mais quelle sorte de nation ?

La nation civique, comme la définissait Ernest Renan, est « une âme, un principe spirituel » déterminée par le passé commun et par « le consentement actuel, le désir de vivre ensemble »⁶, ou une *Willensnation* (une nation de volonté)⁷, pour choisir une expression fréquemment utilisée en Suisse.

Par contraste, la nation dans le sens ethnique, regroupe les individus avec la même langue, religion, culture, en les séparant des autres différents, sous les critères mentionnés. La nation dans le sens ethnique est aujourd'hui utilisée avec beaucoup d'attention parce qu'il paraît légitime la création des états mono ethniques, en contradiction avec le principe de l'inviolabilité des frontières et l'égalité des citoyens sans discrimination.

⁵ Il s'agit des citoyens (les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes), le numéro des habitants non-citoyens étant non-significative.

⁶ Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Presses Pocket, Paris, 1992, 1§, p.54

⁷ Johannes Dierauer, *Histoire de la Confédération suisse*, Payot, 1910-1929

On n'est pas claire si la Constitution roumaine parle de nationalité ethnique ou civique. Pourtant, dans la littérature juridique se sont exprimées trois opinions: dans la plus connue, la nation roumaine mentionnée dans la Constitution est la nation civique, qui inclue toutes les minorités. Cette opinion a le mérite de concilier la Constitution avec la théorie de droits de l'homme. Dans la deuxième opinion⁸, l'expression « Etat national » de la Constitution a le rôle de rappeler le processus de création de l'Etat : par l'unification des territoires historiquement habités par les roumains, en appliquant le principe des nationalités, le XIXème siècle. Remarquant que cette deuxième théorie n'affirme pas que la Roumanie, comme Etat contemporain, soit l'Etat d'une nation ethnique, mais fait seulement la liaison avec le passé⁹, on pense que cette variante est plus proche de la signification que les roumains donnent à leur constitution. Il y a aussi la troisième opinion soutenue par les théorétiques d'origine hongroise qui, en partant de l'hypothèse que Roumanie est l'Etat de la nation ethnique roumaine, argumentent leurs droits comme citoyens roumains historiquement liés avec le territoire d'être reconnues ensemble, en tant que communauté, comme élément constituant de l'Etat.

La Suisse est un Etat fédéral et multiculturel. Si généralement on est d'accord à définir la Suisse comme un Etat multiculturel, il n'y a pas un accord similaire sur la question nationale: la Suisse est-elle un Etat national ou multinational? Nous avons déjà vu que on préfère définir les minorités plutôt par rapport aux critères de langue et culture que par rapport à la nationalité. Donc, si on ne pose pas sur l'identité nationale différente des francophones et italophones, peut-être il vaut mieux d'éviter de définir la Suisse comme Etat multinationale. Si on accepterait que Suisse soit un Etat national (il est peut-être mieux d'éviter ce terme aussi ?) et multiculturel, il faut ajouter qu'il s'agit d'une nation dans le sens civique¹⁰. Pourtant, il paraît que, dans l'approche la plus répandue, on ne définit pas la Suisse par rapport à la notion de nation, en préférant la définir, par exemple, comme un Etat des minorités: linguistiques, culturelles, mais aussi politiques.

En Suisse, l'organisation de l'Etat par le principe de fédéralisme a permis aux minorités de devenir majoritaires dans leurs respectifs cantons ou régions et, de ce fait, de décider, plus ou moins autonomes, leur destin. A ce principe s'ajoute la démocratie directe et les droits linguistiques, culturels et de participation politique spéciale de quelles nous avons déjà parlé. Et, au delà de ça, il y a un mécanisme politique de collaboration dans le cadre des partis multiethniques construit sur une culture civique multi- et interculturelle¹¹. L'ensemble des communautés pratiquant traditionnellement la démocratie directe unifiées par le principe du fédéralisme de

⁸ Idée exprimée par prof. Tudor Draganu.

⁹ Le fait que les roumains n'ont pas porté des guerres de conquête peut être vu comme un élément de leur identité.

¹⁰ Si on définit la nation dans le sens ethnique, l'idée d'une Suisse – Etat multinational devient plus facile à argumenter, à notre avis.

¹¹ „Multiculturalism refers to the coexistence of cultures in the same society and it is often understood as a programme or policy to recognize cultural differences (...). Interculturalism (...) denotes reciprocity of respect between cultures” Patrick Thornberry, in *Universal Minority Rights*, edited by Marc Weller, Oxford University Press, 2007, p.329.

subsidiarité représente, d'après ce que nous avons compris, la voie par laquelle l'Etat Suisse a été créé.

4. Les notions utilisées par les deux Etats pour envisager la protection des minorités nationales

En ce que concernent les notions utilisées, on a l'impression de remarquer, à une première lecture des textes normatifs suisses et bernois, la préférence des législatifs des deux Etats pour les minorités linguistique et culturelles¹², l'acceptation de la notion de minorité nationale et l'évitement de la minorité ethnique. Si, au plan des relations internationales, la Suisse adopte la terminologie déjà consacrée, en utilisant la notion de minorité nationale, au plan interne, les lois fédérales et cantonales ainsi que le discours politique préfère utiliser plutôt les notions de minorité linguistique ou culturelle.

De leurs part, les autorités roumaines préfèrent la notion de minorité ethnique et l'utilise fréquemment¹³ peut-être parce qu'elle paraît plus facile à encadrer dans la *nation* roumaine, comme nation civique.

Restant dans le domaine de la terminologie, le canton de Berne utilise, en commençant par Constitution, la notion de *minorité linguistique* et, plus rarement, celle de *minorité culturelle* ou *régionale*.

Cette préférence terminologique de chaque Etat se réalise dans une communauté internationale¹⁴ ayant une approche inclusive, qui investie toutes les personnes appartenant aux minorités, quelque ce soit, nationales, ethniques, linguistiques, culturelles avec les mêmes droits, permettant aux états de choisir la variante la plus adaptée à leur société.

Comme la plus part des états, la Roumanie et la Suisse ont choisi à reconnaître seulement les minorités formées des nationaux, et pas les résidents non-nationaux. De même, ils reconnaissent seulement les minorités historiques, des personnes « qui entretiennent des liens solides et durables »¹⁵ avec le pays. Pourtant, d'après ce qu'on verra, l'interprétation faite par le ex-Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, actuellement Conseil des Droits de l'Homme et par la Cour Européenne des Droits de l'Homme aux instruments internationaux qu'ils appliquent permet à tous les gens, nationaux ou pas, reconnus comme appartenant à une minorité ou pas, d'avoir l'exercice de leur liberté d'expression et leur droit de ne pas être discriminés pour bénéficier d'une protection presque similaire aux citoyens membres d'une minorité reconnue. De ce point de vue, il faut aussi

¹² Par rapport à la nation et à l'ethnie, les notions *langue* et *culture* apparaissent plus claires. *L'ethnie* est généralement définie par appel à la langue, la culture et la religion, avec le but de remplacer la notion de la *race*, considérée en 1945 par les Nations Unies apte à créer des conflits. En raison de la différence des questions soulevées, nous avons décidé de ne pas analyser dans cette étude les minorités religieuses.

¹³ Dans la Constitution et dans les lois concernant les élections, par exemple. On utilise aussi fréquemment la notion de minorité nationale.

¹⁴ Si on accepte la fiction d'une union de volonté à ce niveau – une communauté.

¹⁵ Déclaration interprétative de la Suisse faite à l'occasion de la ratification de la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales en octobre 1998.

remarquer la politique de non-discrimination des deux pays, politique à la quelle s'ajoute des mesures spéciales pour la protection des minorités reconnues.

5. Les minorités reconnues et les systèmes envisagés pour leur protection

Comme minorités, la Roumanie reconnait vingt minorités nationales parmi lesquelles, les plus nombreuses sont les hongrois (6,6%) et les Roma (2,5%), les autres représentant moins de 1% de la population totale. Toutes sont des minorités nationales historiques, dont les membres ont la citoyenneté roumaine. Pour le moment, le nombre des immigrants est non-significatif et, par conséquent, la question d'accorder le statut de minorité nationale aux étrangers n'a pas d'importance pratique¹⁶. Le statut juridique des minorités nationales inclut leur représentation spéciale dans le Parlement, leur consultation au niveau du gouvernement par le Conseil des Minorités Nationales, et support administratif pour la promotion culturelle et éducative. Le système de protection est uniforme, à une seule exception – les Roma – qui bénéficient d'un régime préférentiel en matière d'éducation, santé, administration et développement communautaire pour faciliter leur intégration. Même si, comment nous verrons, le système d'octroi du statut de minorité est assez immobile, la reconnaissance des nouvelles minorités nationales n'est pas d'actualité, au moins pour le futur prochain.

En Suisse, de 1998, sont reconnues comme minorités nationales les groupes linguistiques nationaux (francophone, italophone, romanche, germanophone) ainsi que les gens de voyage¹⁷ et les juifs. Le système de protection n'est pas uniforme, mais adapté aux besoins de chaque minorité et à la situation de chaque canton. Les normes qui les protègent ont une application fédérale – pour les traités internationaux, la Constitution et les lois fédérales – mais aussi une application cantonale – vu le caractère fédéral de l'Etat et le fait que la protection des minorités nationales est un des domaines de compétence de niveau cantonal.

En résumé, le système suisse de protection des minorités nationales semble constitué de trois cercles concentriques:

- le noyau représenté par les mesures de protection et de promotion de l'identité des minorités linguistiques nationales – pour la promotion des quelles on a conçu un ensemble de dispositions législatives et de pratiques politiques appliquées et adaptées depuis presque 150 ans, généralement bien acceptés par la société ;

¹⁶ Dès l'entrée de la Roumanie dans l'UE, en 2007, les Régulations de Dublin II s'appliquent ici aussi. Par conséquent, les autorités roumaines se sont préparées à recevoir des demandeurs d'asile plutôt de l'Est de l'Union Européenne. De plus, par lois et décisions de Gouvernement, la Roumanie a agréé d'accepter de réfugiés des autres pays de l'UE. Dans ce contexte, la Roumanie a rencontré l'immigration, un phénomène nouveau pour le pays. Si les autorités et les citoyens des pays de l'Ouest de l'Europe ont déjà une riche expérience dans ce domaine, la Roumanie, et spécialement la société roumaine, paraissent à peine à réaliser le changement.

¹⁷ La notion de *gens de voyage* inclut les Roma et les Yeniches qui ont gardé un mode de vie nomade, et pas ceux qui sont sédentarisés.

- les mesures de protection des autres minorités nationales reconnues : les juifs et les gens de voyage. Leur protection se réalise par la voie des traités internationaux spécifiques aux minorités nationales et par des mesures administratives, éducatives, culturelles adaptées à leurs besoins et à leurs demandes ;
- la protection des citoyens ou des étrangers résidant en Suisse appartenant aux communautés nationales ou ethniques diverses – protégés par les normes de droits de l’homme et par des actions administratives ou culturelles ponctuelles. Dans cette catégorie on peut pourtant dégager les citoyens qui, même s’il n’appartient pas aux communautés linguistiques nationales ou aux autres minorités nationales reconnues, ont des droits de participation à la vie politique inhérente à la citoyenneté.

La reconnaissance de nouvelles minorités se réalise par la voie d’une décision gouvernementale, après la consultation de l’administration, étant donc assez dynamique¹⁸. D’autre part, la procédure roumaine de reconnaissance officielle des minorités est prévue dans une loi, ce qui, à part de ses possibles vices de contenu, lui donne plus de transparence et de prévisibilité.

6. Conclusions

Concernant les minorités linguistiques nationales, le système politique et de gouvernement suisse paraît un de plus efficient pour la protection des minorités. Si le système international de protection des minorités nationales dure depuis 50-60 ans, le système suisse dure déjà depuis 150 ans. De ce point de vue, on pense que le système suisse de protection des minorités linguistiques pourrait être un des plus vieux d’Europe. En fait, en Europe il paraît que seule la Belgique peut ressembler à la Suisse concernant la réalité linguistique à administrer. Pourtant, là-bas les solutions envisagées sont différentes, l’histoire l’étant aussi.

Concernant les autres minorités, les juifs et les gens de voyage, il semble que le principe de la territorialité des langues n’est pas une solution pour eux. En tenant compte de leur nombre réduit et du fait que ces minorités sont d’habitude non-territoriales, leur protection suppose des autres arrangements administratifs que pour les minorités linguistiques nationales. De plus, il faut envisager que la répartition de la compétence de leur protection au niveau cantonale n’aboutira pas à des résultats satisfaisantes du point de vue de la subsidiarité. Donc, peut-être, en cas de demande et de besoin, la possibilité d’institutionnaliser des procédures de consultation des autres minorités nationales au niveau fédéral ou cantonal sera analysée. Dans le même contexte, sera, peut-être analysée la possibilité que les gens de voyages participent dans la direction de la Fondation instituée pour leur protection au niveau fédéral.

Contrairement à la Suisse, en Roumanie on observe que les roumains représentent la grande majorité (89,5%), est c’est à eux de mieux valoriser les minorités en considérant la culture et la civilisation spécifique, les talents qu’ils

¹⁸ A voire le Troisième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l’Europe pour la protection des minorités nationales

développent le plus souvent etc., surtout en ce qui concerne la minorité hongroise (6,6%) et la minorité Roma (2%). Pour cette dernière, peut-être l'Etat pourrait exercer sa responsabilité avec une plus grande détermination, spécialement en ce qui concerne les relations extérieures.

Le retour périodique à l'histoire conflictuelle roumain-hongroise (ce que les partis roumains et hongrois font tout les quatre ans, dans la campagne électorale) n'aide pas la construction d'une nation civique roumaine. Donc, ce serait peut-être une bonne idée de penser à changer la logique de discours électoral, la philosophie des partis en ce qui concerne l'identification avec l'électorat sur un critère ethnique. En Roumanie, à la différence de la Suisse, les partis politiques ont une base ethnique (pourtant, il y a un parti italien en Suisse « Lega dei Ticinesi »), même si, pour les partis de la majorité, on ne remarque pas ça souvent. Plus concret, dans le Parlement il y a quatre partis : PSD, PNL, PDL, PC – qui sont représentés au niveau parlementaire seulement par des roumains – du point de vue ethnique. Et encore un parti¹⁹ - UDMR – le parti des hongrois de Roumanie, aussi représenté seulement par des hongrois. Si on ouvrait les premiers 4 partis pour les leaders des minorités nationales aussi - hongrois, Roma etc., peut être ça aiderait l'intégration des minorités, en accentuant les intérêts communs.

De même, de point de vue strictement politique, ça permettra à l'électorat hongrois de se retrouver mieux dans le spectre politique, ayant plusieurs options idéologiques, et pour les partis, de devenir plus représentatives et de former plus facile une majorité de gouvernement. Le débat interculturel se répandra de parlement et de gouvernement à l'intérieur des partis politiques, pouvant devenir une débouchée pour les tensions interethniques.

En conclusion, ces deux systèmes correspondent aux réalités et aux besoins des habitants de la Suisse, comme de la Roumanie, étant le résultat de l'histoire et des aspirations des sociétés respectives.

BIBLIOGRAPHIE

- Renan, Ernest (1992) *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, Presses Pocket.
Dierauer, Johannes (1910-1929) *Histoire de la Confédération suisse*, Paris, Payot.
Weller, Marc (ed.) (2007) *Universal Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press.

¹⁹ Juridiquement, UDMR est une organisation non-gouvernementale assimilée par la loi avec un parti politique.