



CONGRESS020898

502
57/1707

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 12 mai 1997

s:\delai.gc\civildale\session\rap.fr

CG (4) 5

Partie II

QUATRIEME SESSION

(Strasbourg, 3-5 juin 1997)

**"FEDERALISME, REGIONALISME,
AUTONOMIE LOCALE ET MINORITES"**

Rapporteur: M. G. MARTINI (Italie)

EXPOSE DES MOTIFS

Du 24 au 26 octobre 1996, à Cividale del Friuli (Italie), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe organisait, en collaboration avec la région autonome du Frioul-Vénétie Julienne, une conférence sur le thème «Fédéralisme, régionalisme, autonomie locale et minorités».

Cette initiative s'inscrivait dans la droite ligne des activités déjà menées par le Conseil de l'Europe et le Congrès (CPLRE) dans le domaine des problèmes des minorités et des droits de l'homme. Qu'il suffise de rappeler en particulier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995) ou la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire. Plus spécifiquement, la CPLRE a adopté en 1992 la Résolution 232, dans laquelle elle exprimait justement le souhait que soit organisée une telle conférence, en vue d'y dresser un bilan des expériences menées en Europe aux niveaux local et régional à l'égard des problèmes des minorités, dans la perspective de protéger et d'encourager davantage ces dernières.

Il convient par ailleurs de rappeler les textes adoptés par l'ONU, l'OSCE, l'Initiative en faveur de l'Europe centrale, le Parlement européen, textes qui ont à plusieurs reprises abordé cette problématique importante. Quant au document élaboré en vue de la deuxième Assemblée économique européenne (organisée à Graz en juin 1997 par la Conférence des Eglises européennes [CEC] et par le Conseil des conférences épiscopales d'Europe [CCEE]), il rappelle expressément l'œuvre du Conseil de l'Europe et d'autres institutions internationales en faveur de la paix, de la justice et de la réconciliation et fait explicitement référence aux droits des minorités.

La Déclaration finale de la Conférence de Cividale, qui a rencontré un succès remarquable, tant du point de vue de la participation que de celui de la qualité des rapports et des interventions au cours du débat, figure en annexe au présent rapport, offrant ainsi une vision plus détaillée des conclusions et des propositions formulées par les participants. Au rapport liminaire, qui replaçait la problématique des minorités dans le contexte politique, historique et culturel qui en est indissociable, en relation constante avec le développement des autonomies locales et régionales et des structures institutionnelles de la démocratie véritable, faisaient suite deux rapports — le premier, de caractère essentiellement juridique, consacré à l'encouragement et à la protection des droits des minorités ethniques et linguistiques dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe, et le second, axé sur deux aspects fondamentaux pour l'organisation d'un Etat moderne, à savoir la subsidiarité et l'autonomie.

Les travaux de la conférence se sont poursuivis par la présentation et l'analyse d'expériences spécifiques concernant la Finlande (minorité suédoise), l'Alsace-Moselle (avec l'existence de statuts séparés pour cette région), les pays basques, les régions italiennes à statut spécial et, pour les pays d'Europe centrale et orientale, le cas de la Hongrie; une table ronde sur «minorités et coopération transfrontalière» précédait la présentation des conclusions des travaux et de la déclaration finale.

Aujourd'hui, à l'occasion de sa troisième session plénière, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est appelé:

- à donner une structure politique formelle aux principes et aux orientations

formulés dans la déclaration précitée;

— à adopter une résolution donnant mandat au groupe de travail sur «régionalisme, fédéralisme, autonomie locale et minorités» pour élaborer un projet de recommandation à soumettre au Comité des Ministres, en précisant les principales orientations.

Le projet de résolution repose bien évidemment sur le texte de la déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de Cividale avec seulement sept abstentions; ce texte représentait un effort considérable en vue d'opérer une synthèse des contributions riches et variées apportées au cours des travaux.

Afin toutefois d'assurer au Congrès un rôle qui ne se limite pas à prendre acte des résultats de la Conférence de Cividale, mais consiste plutôt à apporter une évaluation autonome et autorisée des problèmes complexes abordés durant cette conférence, il nous a paru souhaitable de reprendre ici de façon schématique les principaux axes qui se sont dégagés au cours des travaux.

Examinant la bibliographie considérable et les très nombreuses études consacrées, surtout au cours de ces dernières années, aux minorités, nous avons retenu quelques axes de réflexion, quand bien même de nombreux autres aspects mériteraient d'être portés à l'attention des membres du Congrès. Du reste, le groupe de travail qui sera appelé à approfondir cette thématique complexe et à rédiger un projet de recommandation aura tout loisir de définir des priorités pour les travaux futurs. Les points que nous avons retenus sont les suivants:

- les droits des minorités: une discipline internationale;
- aspects culturels et éthiques;
- rapports entre minorités et système démocratique;
- rapports entre minorités et autonomie.

1. Les droits des minorités: une discipline internationale

C'est sur cette base que le Conseil de l'Europe a pris l'initiative d'aborder la question des minorités. Il apparaît donc utile de s'attarder sur le fait que celles-ci, après avoir fait l'objet, par le passé, de l'attention et d'initiatives individuelles des Etats concernés, ou tout au plus d'accords bilatéraux entre Etats, s'inscrivent aujourd'hui dans une discipline internationale. Le problème des droits des minorités s'était déjà posé au lendemain de la première guerre mondiale. Les alliés avaient alors prévu de confier à une organisation internationale à vocation universelle, la Société des Nations, la tâche d'assurer la protection des minorités européennes. Mais cette tentative devait échouer. Nombre de propositions durent en effet faire face à l'opposition de divers pays. C'est seulement au cours du second après-guerre que fut reprise l'initiative, laquelle passa par plusieurs phases que nous ne pouvons ici rappeler en détail, mais qui ont trouvé, dans l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe ou encore l'Union européenne, les institutions qui, malgré des natures et finalités différentes, cherchent à coordonner leurs efforts en vue de parvenir à un système cohérent de protection des minorités nationales.

L'Acte final d'Helsinki de 1975 et tous les autres textes adoptés au cours des réunions suivantes ont tendu à codifier la coutume en matière de relations internationales, coutume qui va au-delà du droit international dans son acception traditionnelle et formelle. S'il est vrai que l'Acte final d'Helsinki et les documents suivants ne constituent pas, d'un point de vue formel, des instruments juridiques, mais bien plutôt politiques, on peut toutefois reconnaître que les transformations intervenues au sein de la communauté internationale et dans les relations internationales ont contribué à créer un code de conduite pour les Etats et les peuples européens (mais aussi nord-américains) destiné à susciter des transformations importantes dans les institutions et dans les structures juridiques. Un certain nombre de chercheurs ont explicitement parlé d'un nouveau «droit des gens» (*jus gentium*) européen.

Il est par conséquent significatif que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ait décidé d'aborder, d'une part les aspects singuliers de ce problème et, d'autre part, avec la Conférence de Cividale, leur contexte général.

2. Aspects culturels et éthiques

En 1995, le Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe publiait, dans la collection «Education et culture», une série d'essais consacrés au thème «Différences et cultures en Europe» — lecture intéressante qui nous ramène souvent au problème des minorités, car elle aborde les questions difficiles de la société multiculturelle, et donc des rapports d'interaction entre les différentes cultures, pour analyser ensuite les conditions qui permettraient d'assurer la viabilité d'une société interculturelle.

Ce thème offre en outre des résonances éthiques, car la présence d'une altérité prend souvent l'aspect d'une menace contre soi-même, suscitant dès lors la question: quelles sont les morales particulières capables de se laisser mesurer à l'aune universelle, et donc d'accepter, par exemple, la référence aux droits de l'homme comme critère de jugement de ses propres valeurs? Quelles sont les morales capables de se laisser mesurer à l'aune de la valeur de chacun en tant que tel?

Il nous faut essayer de construire une société véritablement interculturelle, en veillant à ce que le multiculturalisme nécessaire ne signifie pas l'éradication de toutes les traditions, l'uniformisation artificielle, la relativisation de toutes les valeurs, la perte de substance d'une société qui risquerait ainsi de dilapider son identité, c'est-à-dire de voir le multiculturalisme déboucher sur un cosmopolitisme.

Et le débat pourrait se poursuivre: l'important est que les élus locaux et régionaux aient conscience de ce défi auquel ils risquent de se trouver souvent confrontés, qu'il s'agisse de rapports avec les minorités ou de flux d'immigrations.

Nous sommes engagés dans la construction d'une Europe unie garante de la paix (but dans lequel ont été créés le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, même si leurs finalités, leur nature et leurs structures sont différentes), mais nous assistons en même temps à l'extension des conflits ethniques et des tendances séparatistes. Ce qui prévaut aujourd'hui, c'est une culture de l'appartenance, qui entend privilégier les différences entre les hommes, et ce par opposition aux cultures universalistes, qui privilégient l'égalité et la solidarité. Ainsi présenté, ce constat peut sembler quelque peu simpliste: il peut en effet aussi être vu comme

un conflit entre un faux universalisme, c'est-à-dire entre une certaine hétéronomie, et la positivité d'une autonomie retrouvée. N'oublions pas que notre époque, que nous avons mille raisons de déplorer, est toutefois en même temps un «âge des droits», sur lesquels se sont accordées, même sur la base de fondements et d'approches différents, aussi bien l'éthique chrétienne que l'éthique laïque.

Les problèmes des minorités traduisent tantôt une espèce d'obsession identitaire qui bat en brèche l'attitude égalitaire de la tradition «libérale», et tantôt un égalitarisme abstrait qui tend à une sorte d'intégration forcée de la différence.

Entre ces deux pôles, c'est-à-dire entre l'assimilation qui réaffirme, de façon erronée, les valeurs de l'égalité (et que l'on pourrait traduire par «tous égaux... à moi!») et la reconnaissance et le respect de la différence, oscillent d'une part les différentes solutions au problème des minorités et, d'autre part, notre attitude envers les immigrés (dont on discute encore de savoir s'ils peuvent être considérés comme des minorités au sens propre). Mais si nous portons notre regard au-delà, vers la cohabitation internationale, nous constatons que sont parfois privilégiés des critères universalistes (souvent identifiés au projet occidental), et parfois des «relativismes culturels», qui réfutent ce que l'on pourrait considérer comme l'expression d'une version universaliste des «Lumières».

Il ne faut pas se faire d'illusions: bien souvent, cette opposition entre cultures n'est pas simplement un phénomène qui concerne des zones éloignées entre elles et de nous, car cette rencontre/contradiction se joue dans nos villes et touche directement les communautés locales et régionales.

Le problème des minorités, des identités, des «petites patries», de leurs rapports avec le développement de tendances et de tentatives de réformer l'unité indispensable au sein de communautés plus vastes est donc un problème davantage culturel et éthique que politique et institutionnel.

Mais surtout, il n'y a pas derrière ce thème des minorités des questions de doctrine, des questions académiques, des questions de technique juridique, mais des hommes et des femmes concrets avec leur situation existentielle, souvent leurs souffrances, leurs espérances. Cette réalité ne doit pas être oubliée dans la recherche difficile de solutions, notamment politiques, juridiques et institutionnelles, mieux adaptées.

3. Quelques questions de fond sur les rapports entre système démocratique et minorités

Le problème des minorités est également un défi aux mécanismes démocratiques. Sans nous plonger dans de longues démonstrations, limitons-nous à quelques questions, en précisant que doit demeurer systématiquement posée la distinction entre société «pluraliste» et société «plurielle» — la première reposant sur la conviction que la diversité est une valeur, et non une situation de fait avec laquelle il faut vivre; ainsi vient-elle s'opposer à toute forme de mise en ghetto et de marginalisation.

Dans quelle mesure, dans un Etat démocratique, le pluralisme doit-il se fonder sur la représentation et les droits collectifs et non sur les droits individuels? Dans quelle mesure

des solutions institutionnelles particulières risquent-elles de provoquer un conflit entre ces deux principes dans le cadre d'une politique démocratique? Comment les Etats démocratiques multinationaux pourront-ils acquérir une légitimité suffisante pour rendre possibles des processus décisionnels (démocratiques) compatibles avec le pluralisme national et culturel? Quelles formes ce pluralisme peut-il revêtir dans des sociétés démocratiques et quel est le rôle des institutions? Il faut se rappeler que, dans les sociétés plurinationales, la règle de procédure la plus évidente, la plus «physiologique» dans un système démocratique, celle du principe majoritaire, n'est pas adaptée à la résolution des conflits.

Autre question: combien d'égalité, combien d'inégalité peut-on tolérer, voire souhaiter, dans une société démocratique pluraliste?

En même temps qu'un cadre politique assurant à tous les mêmes droits de citoyenneté, l'un des facteurs essentiels qui rendent possible la démocratie dans un Etat plurinational réside dans la capacité et la volonté des individus appartenant à une minorité d'assumer des identités multiples et complémentaires — celle de l'Etat national, et celle d'une «nation» qui ne vise pas à devenir un Etat. Il faut souligner à cet égard que le fédéralisme constitue justement une doctrine et une pratique admettant une pluralité de loyautés.

La Déclaration finale de la Conférence de Cividale aborde toute une série de défis posés par cette question complexe des minorités qui influe directement sur certains des rapports essentiels caractéristiques de notre façon de vivre en collectivité, à savoir les rapports entre identité et altérité, entre individu et collectivité, entre Etat, nation et citoyenneté, entre droits individuels et droits collectifs et, enfin, entre pluralisme culturel, ethnique, religieux et linguistique et une vie en commun pacifique et sûre.

Le Conseil de l'Europe et son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux revendiquent le droit et le devoir de prendre position à cet égard, et ce pour deux motifs essentiels. Le premier est que les minorités, c'est-à-dire leur protection et leur développement, tout en constituant un problème qui appelle des mesures et des décisions au niveau national, touchent aux principes mêmes de la démocratie et du respect des droits de l'homme et sont par conséquent tels qu'ils intéressent l'Europe dans son ensemble et justifient en même temps une discipline internationale.

Le second motif réside en ceci que, face aux minorités, il nous revient de rechercher les structures politiques et juridiques convenant à des autonomies générales et particulières et permettant de mieux protéger les différentes identités ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques et de garantir le respect et le développement (et non pas seulement une tolérance passive) des droits de l'homme et des peuples dans le contexte d'une démocratie conçue comme un système de valeurs et non pas simplement comme une attitude pragmatique, reflet d'une méthodologie.

4. Les rapports entre minorités et autonomie

A cet égard encore, les questions auxquelles le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et son groupe de travail doivent répondre sont nombreuses et importantes. Ainsi, par exemple, comment la reconnaissance d'un niveau déterminé d'autonomie locale et régionale doté de structures appropriées et la bonne application du principe de subsidiarité

dans une perspective de coopération et de solidarité de l'ensemble de la collectivité peuvent-elles, compte tenu d'une interdépendance complexe et croissante, apporter des réponses satisfaisantes aux besoins de protection et de développement des minorités? Sur quelle forme d'Etat et sur quelles perspectives nouvelles le processus d'intégration européenne doit-il déboucher en vue d'une solution durable aux problèmes des minorités, surmontant la tentation fréquente (et souvent intéressée) de les circonscrire au seul cadre national?

Un système fédéral suscite souvent de nombreuses inquiétudes et une hostilité nées peut-être d'une mauvaise connaissance de sa nature, laquelle vient alimenter la crainte qu'elle puisse ouvrir la porte à un éclatement de l'unité de l'Etat. Il constitue au contraire pour celle-ci une solution de rechange, à condition qu'il s'agisse d'un fédéralisme authentique. Or, celui-ci s'inspire du principe de l'unité dans la diversité (et en effet les armoiries des Etats-Unis portent la devise «*E pluribus unum*») et pourrait ainsi constituer un excellent préalable pour la solution des questions qui nous intéressent ici.

L'adversaire à abattre est constitué par la tentation persistante de construire un Etat-nation, c'est-à-dire de faire coïncider l'Etat avec une seule réalité nationale et ethnique. La définition des frontières selon des critères et des lignes de démarcation ethniques débouche souvent sur des conflits tragiques: le «nettoyage ethnique» qui s'est produit dans l'ex-Yougoslavie en donne une confirmation dramatique et récente. La multiplication des minorités en Europe est souvent le résultat d'une rencontre historique entre l'Etat-nation et la diversité des populations et des identités collectives dont l'Europe est, heureusement, riche. Paradoxalement, la défense de l'identité européenne passe nécessairement par le maintien d'une diversité européenne.

Mais citons d'autres aspects qui mériteraient d'être approfondis, et que, cela ne nous étant pas possible dans le présent rapport pour les contraintes d'espace évidentes, nous chargeons le groupe de travail concerné d'étudier en même temps que les nombreuses questions évoquées plus haut (étant entendu que le Congrès fixera lui-même les orientations voulues):

- rapport entre autonomie territoriale et autonomie culturelle (non territoriale);
- contribution de la coopération transfrontalière à la solution des problèmes des minorités;
- rapport (déjà évoqué plus haut) entre «immigrés» et minorités;
- incidence éventuelle des divers systèmes électoraux dans ce domaine; et,
- collaboration entre collectivités territoriales et structures d'enseignement.

5. Conclusions

En dépit de ce que nous avons écrit plus haut à propos de l'institution d'une forme de nouveau droit des gens européen, le problème demeure de savoir comment dépasser les limites, évidentes, devant lesquelles se trouvent placés l'actuel système de protection universelle des droits de l'homme et les diverses organisations internationales et européennes

œuvrant dans ce domaine, en conférant à leurs interventions la force obligatoire attachée aux normes contraignantes et à une garantie effective.

Il conviendrait de renforcer une tendance qui s'est déjà manifestée et a conduit les Etats à s'engager non seulement dans le «*non facere*» (c'est-à-dire à ne pas opprimer les minorités et à ne pas en violer les droits), mais également dans le «*facere*» (c'est-à-dire à soutenir de façon concrète les attentes et aspirations légitimes de ces minorités).

Rappelons que le Document de Vienne (1989) adopté dans le cadre de la CSCE (devenue depuis l'OSCE) comporte un chapitre intitulé «La dimension humaine de la CSCE»: celui-ci, bien que né à un moment où l'attention était tournée vers l'Europe orientale (alors qu'à l'époque, en janvier 1989, les événements historiques qui ont modifié la réalité européenne ne s'étaient pas encore produits), plus qu'il n'aura été un instrument ayant contribué à démanteler murs, divisions et arbitres, traduit avec force le degré de sensibilisation de l'opinion d'alors à la nécessité d'instaurer un rapport approprié entre personne et société ainsi qu'entre citoyen et Etat.

L'institution, à Helsinki en juillet 1992, d'un haut commissaire pour les minorités nationales a largement contribué à faire évoluer la situation.

Il faut encore rappeler la Conférence de Moscou (1991), qui s'est là encore déroulée dans le cadre de l'OSCE. Celle-ci sanctionnait l'impossibilité d'invoquer la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat en matière de droits de l'homme et de questions humanitaires, en affirmant que les «engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine de la CSCE sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les Etats participants et qu'ils ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'Etat en cause.

Le Conseil de l'Europe a par ailleurs encouragé deux initiatives importantes: l'institution d'une Commission européenne pour la démocratie par le droit (créée en 1990 par le Conseil de l'Europe) et, dans certaines villes et régions particulièrement touchées par des rivalités ethniques et religieuses sanglantes, d'ambassades de la démocratie locale.

Il ne faut pas non plus oublier l'action menée dans le domaine de la lutte contre le racisme, l'intolérance, la xénophobie et l'antisémitisme, également primordiale pour les minorités. Cette action a suscité un écho important au sein de l'Union européenne, qui a fait de 1997 l'«Année européenne de la lutte contre le racisme». Les tâches d'ombudsman devront être revalorisées et cette fonction pourvue là où cela n'est pas encore le cas.

Tous ces problèmes doivent continuer à interpeller le Conseil de l'Europe et son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en même temps que d'autres organismes et institutions internationaux et européens, en soumettant à un contrôle plus étroit la protection effective des minorités dans les divers Etats membres, les institutions et les procédures. Les élus locaux et régionaux, y compris ceux qui, heureusement, ne sont pas confrontés de façon directe aux questions des minorités, pourront contribuer de façon non négligeable à la construction d'une société européenne démocratique reposant sur le respect des droits de l'homme, des exigences de l'autonomie, des valeurs de l'interdépendance et d'une cohabitation pacifique et plus juste. Mais si l'action des collectivités territoriales est

importante, il ne faut pas oublier la nécessité de mettre en place des processus éducatifs appropriés qui doivent permettre de susciter la sensibilité nécessaire à la compréhension de phénomènes sans doute destinés à s'intensifier.

**FEDERALISME, REGIONALISME,
AUTONOMIE LOCALE ET MINORITES**

(Cividale del Friuli, 24-26 Octobre 1996)

DÉCLARATION FINALE

1. Les participants à la Conférence sur le "Fédéralisme, régionalisme, autonomie locale et minorités", organisée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) et la Région autonome Friuli-Venezia-Giulia du 24 au 26 octobre 1996 à Cividale del Friuli (Italie);
2. Tiennent à exprimer à la Région autonome Friuli-Venezia-Giulia leurs remerciements les plus sincères pour la généreuse hospitalité et l'excellente organisation de la Conférence;
3. Considérant les textes de l'Organisation des Nations Unies, de l'OSCE, de l'Initiative de l'Europe Centrale et du Parlement Européen en matière de minorités;
4. Considérant que le problème des minorités linguistiques et ethniques, tout en étant un problème qui requiert des mesures nationales, est désormais devenu un problème de démocratie et de respect des droits de l'homme et partant intéresse l'Europe dans son ensemble et justifie donc une réglementation internationale;
5. Considérant que dans sa Résolution 232 (1992), le CPLRE avait souhaité l'organisation de la présente Conférence afin d'examiner notamment les expériences européennes d'autonomie territoriale liées à des minorités, en vue d'élaborer une recommandation sur ce sujet;
6. Considérant qu'en réalité les formes juridiques du Fédéralisme, du régionalisme, de l'autonomie locale ne sont autres, du point de vue interne des Etats, que des applications différentes du principe de subsidiarité qui est ainsi défini par la Charte Européenne de l'Autonomie locale : "l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche

et des exigences d'efficacité et d'économie";

7. Considérant que ni en droit international général ni dans les traités qui s'occupent du problème des minorités - notamment les deux instruments du Conseil de l'Europe, à savoir, la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales - n'existe un véritable droit des minorités à l'autonomie territoriale universellement reconnu; bien que l'article 7, 1 (b) de la Charte impose le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de ces langues.

8. Considérant cependant que certains traités bilatéraux et des nombreuses Constitutions nationales prévoient l'octroi de certaines formes d'autonomie territoriale aux minorités;

9. Considérant en outre que la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée Parlementaire propose que dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale devraient avoir reconnu le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conforme à la législation nationale de l'Etat;

10. Après avoir examiné des exemples d'autonomie territoriale reconnue aux minorités, notamment en Finlande, en Italie, en Espagne et dans certains pays de l'Europe Centrale et Orientale;

11. Considérant que l'autonomie territoriale peut être définie, en suivant les principes de la Charte Européenne de l'autonomie locale, comme le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit des populations, une part importante des affaires publiques;

12. Considérant que les collectivités locales et régionales peuvent constituer des lieux où les problèmes des minorités, de coexistence, de solidarité et d'acceptation réciproque peuvent être débattus et réglés ;

13. Tout en reconnaissant que les critères ethniques ne constituent pas les seuls qui justifient la reconnaissance de l'autonomie territoriale mais que des traditions historiques ou culturelles, des situations géographiques ou économiques peuvent aussi être les raisons pour attribuer de compétences et de pouvoirs spéciaux;

14. Affirment cependant que lorsque certaines conditions existent, par exemple, fortes concentrations de personnes appartenant à une minorité sur le territoire d'une commune, d'une province ou d'une région, traditions historiques, homogénéité culturelle et linguistique, etc., l'instrument "autonomie territoriale" constitue un moyen très efficace pour contribuer à régler le problème des minorités et de nature à éviter les tendances au séparatisme;

15. Considérant que la loyauté de tous les citoyens à l'égard de l'Etat se fonde sur le respect des droits de l'homme et des principes de la démocratie ;

16. Sont convaincus que, dans certains cas, l'autonomie culturelle - composante essentielle de l'autonomie territoriale dont jouissent les minorités - peut être, sous certaines conditions, une alternative à l'autonomie territoriale, ou un complément;

17. Se déclarent convaincus que l'autonomie territoriale des minorités ne devrait pas se limiter aux Etats fédéraux ou ayant des structures régionales mais qu'elle est possible et souhaitable également dans les Etats unitaires ; elle ne met pas en danger la souveraineté et l'intégrité de l'Etat ;

18. Mettent en relief le fait que l'autonomie territoriale à reconnaître aux minorités ne doit pas être nécessairement conforme à l'autonomie octroyée aux collectivités territoriales de l'Etat mais peut et doit comporter des compétences, notamment culturelles et linguistiques, plus étendues, ainsi que leurs financement;

19. Rappelent que la coopération transfrontalière peut contribuer au règlement pacifique des questions des minorités nationales comme souligné par la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptée à Vienne le 18 octobre 1993 ;

20. Affirment que l'autonomie territoriale des minorités présuppose en tout état de cause des mesures nationales réalisant l'égalité effective entre tous les citoyens de l'Etat et une protection législative appropriée des minorités ;

A. Recommandent au CPLRE d'élaborer un projet de Recommandation aux gouvernements qui indiquerait:

- a) dans quelles circonstances - zones ethniquement homogènes, fort sentiment d'appartenance à une communauté minoritaire, traditions linguistiques et culturelles différentes de la majorité, présence de différents groupes minoritaires etc. - une forme appropriée d'autonomie territoriale (communale, provinciale, régionale) devrait être reconnue aux minorités, dans le plein respect de l'intégrité territoriale de l'Etat et de la loyauté vis-à-vis de celui-ci;
- b) les compétences qui, en principe, l'autonomie territoriale des minorités devraient comporter et le droit des autorités territoriales de coopérer et de s'associer conformément à l'article 10 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale ;
- c) les moyens qui fassent en sorte que l'autonomie territoriale aux minorités loin de devenir un facteur de fermeture par rapport à la communauté nationale et européenne constitue en réalité un encouragement supplémentaire d'intégration à celle-ci;
- d) les critères à suivre pour fixer les limites géographiques des autorités territoriales autonomes, lorsque la concentration des membres des minorités justifie l'établissement de ces autorités;
- e) la nécessité de consulter les personnes appartenant aux minorités,

éventuellement par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, lors de la reconnaissance, du développement ou de toute modification de l'autonomie territoriale dont devraient bénéficier les minorités afin d'arriver à un consensus entre toutes les parties intéressées;

- f) les formes et institutions souhaitables de l'autonomie locale ainsi que leur fonctionnement lorsque, pour des raisons géographiques, économiques, sociales ou historiques, la collectivité territoriale est composée de populations d'ethnie, religion, langue et culture différentes.
- g) les moyens pour promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles se concentre un nombre significatif de minorités.

B. Recommandent en outre au CPLRE de tenir compte de la présente Déclaration lors de la mise au point définitive du Projet de Charte Européenne sur l'autonomie régionale.