
L'Europe et les minorités

Francis Delpérée*

Sommaire

I.	Les lieux institutionnels	560
1.	L'État	561
2.	La communauté internationale	562
3.	Le cadre européen	563
II.	Le Conseil de l'Europe	564
1.	Les lacunes	565
2.	Les ambiguïtés	566
3.	Les accents nouveaux	567
III.	L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)	568
1.	L'Acte final d'Helsinki	568
2.	La Conférence de Vienne et la réunion de Copenhague	569
3.	La Charte de Paris	572
IV.	L'Union européenne	572
1.	Les libertés communautaires	572
2.	Les institutions communautaires	573
3.	Les procédures d'association ou d'adhésion	573

« L'Europe apporte-t-elle une protection juridique effective à ses minorités ? ». La réponse est moins simple qu'il n'y paraît à première vue. Comment ne pas le constater, en effet. Les termes de la question posée peuvent paraître imprécis, voire équivoques. Et ceci, à trois points de vue, au moins.

* Prof. Dr. Francis Delpérée, Correspondant de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France Professeur à l'Université catholique de Louvain. Cet article émane d'une conférence en date du 5 mai 2001 à l'Europa-Institut de l'Université de la Sarre, section sciences juridiques.

D'abord, quelles minorités ? S'agit-il de minorités politiques, sociales ou culturelles ? S'agit-il de minorités numériques ou de majorités qui, malgré leur force arithmétique, ne peuvent manquer d'éprouver des sentiments minoritaires ? S'agit-il de minorités constituées sur un territoire délimité ou de minorités éparpillées et disparates ? S'agit-il de minorités formées de nationaux ou d'étrangers ? Le mot générique de minorité cache mal une diversité de situations sociales, et même politiques, éminemment différentes. Pourront-elles être toutes englobées dans une même analyse ?

Ensuite, quelle protection ? S'agit-il de la protection juridique qu'offre le droit et le juge, dans l'ordre interne et dans l'ordre international ? S'agit-il plutôt de la protection effective, celle qui va à la personne, à sa famille, à ses biens ou à ses intérêts ? Comment concilier ces formes de protection, utiles l'une et l'autre à différents niveaux de pouvoir ? Comment mesurer l'inévitable décalage qui peut s'instaurer entre la proclamation absolue des droits et leur réalisation imparfaite dans une société déterminée ?

Enfin et, surtout, quelle Europe ? S'agit-il de la grande Europe ou de la petite Europe ? Ou encore d'une Europe à géométrie variable ? Et, à vrai dire, ces cadres géographiques traditionnels sont-ils nécessairement les plus appropriés ? Ces niveaux de pouvoir sont-ils les plus indiqués ? Pourquoi ne pas chercher ailleurs, soit dans des cadres plus larges soit dans des milieux plus restreints, comme la commune ou la région, la protection des minorités ?

Pour répondre de manière pertinente à ces questions, il n'est pas inutile de les replacer dans une perspective plus générale. En prenant le recul nécessaire, il faut, en particulier, s'interroger, sur les lieux les plus adéquats pour assurer la protection des minorités (I.).

A l'échelle de l'Europe, il convient aussi de se demander si des organisations comme le Conseil de l'Europe (II.), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (III.) et l'Union européenne elle-même (IV.) constituent des cadres appropriés pour remplir cette fonction. Et, dans l'affirmative, faut-il choisir entre ces formes différenciées de protection ou est-il possible de les utiliser de manière cumulative ?

I. Les lieux institutionnels

Il n'est jamais simple de déterminer les lieux où doivent s'exercer les responsabilités du pouvoir. Il est moins commode encore de préciser dans quels milieux la sauvegarde des droits de l'homme, entendus ici sous une facette particulière, celle des droits des minorités, mérite d'être assurée. L'État, la société universelle,

l'Europe [...], autant d'espaces où peuvent se déployer les efforts d'autorités publiques distinctes.

1. L'État

« La meilleure protection qui puisse être offerte à des minorités, c'est la protection nationale. »

La meilleure protection, c'est celle qu'une société libre et démocratique offre spontanément à ses ressortissants, même à ceux qui ne partagent pas, en tout point, les préoccupations majoritaires, même à ceux qui se réclament d'une appartenance à un groupe social qui se singularise par sa langue, sa religion ou sa culture et qui entend préserver ces caractères.

Telle n'est, cependant, pas la situation la plus fréquente. Pour des raisons politiques, mais aussi pour des raisons juridiques, l'État – tout État – a tendance à ignorer les minorités, quelles qu'elles soient. Leur protection se réduit, dans ces conditions, à néant, que ce soit au stade de la reconnaissance ou d'une aide plus effective.

Les raisons politiques sautent aux yeux. Les minorités représentent un danger pour l'État. Elles constituent, selon l'expression consacrée, une « matière inflammable ». Elles peuvent être des foyers de désunion. A la limite, elles compromettent le bon fonctionnement, et même l'existence de l'État. Elles peuvent notamment préparer des mouvements de sécession, voire de rattachement avec un autre État, par exemple avec une mère-patrie, réelle ou imaginaire.

Les raisons juridiques sont tout aussi évidentes. La Constitution de l'État a tendance à adopter un discours individualiste. « Les citoyens sont égaux devant la loi », dit-elle. L'État affiche les ressemblances. Il gomme les différences. Pour celui qui se sent singulier, que demander de plus qu'un statut de stricte égalité ? Pratiquant une politique d'assimilation ou d'intégration, l'État tient le discours de la non-discrimination.

La Constitution de l'État a également tendance à tenir un discours internationaliste. Ouverte aux sociétés environnantes, elle accueille les étrangers sur son territoire. Elle leur reconnaît des droits, sinon identiques, du moins comparables, à ceux de ses citoyens. Encore une fois, que demander de plus ? Les citoyens sont égaux entre eux. Les étrangers sont égaux aux citoyens, sauf sans doute sur le terrain de la citoyenneté politique.

Bref, pour beaucoup d'États, les minorités n'existent pas ou n'existent plus. Dans ces conditions, pourquoi les reconnaître ? Pourquoi leur accorder un statut spécifique ? Pourquoi préciser leurs droits et leurs devoirs ? C'est un exercice superflu dans une société démocratique où tous les individus, quelles que soient leur origine, leur race, leur nationalité, sont traités de manière identique.

2. La communauté internationale

« Le silence des États ou le refus des États d'envisager la protection des minorités qui trouvent place sur leur territoire ont conduit la communauté internationale à se saisir de ce problème. »

L'on sait qu'à partir de 1920, la « Société des Nations » et la Cour permanente internationale de justice ont œuvré en ce sens¹ sur le continent européen. Elles ont essayé notamment de rencontrer les problèmes politiques qu'avaient provoqués le démembrement de l'empire ottoman et celui de l'empire austro-hongrois. Elles se sont engagées dans la voie d'une double protection des minorités.

D'abord, elles se sont préoccupées d'assurer la protection des individus, en tant que tels. Des hommes et des femmes devaient être assurés d'obtenir une protection égale à celle des autres ressortissants de l'État. Ils devaient bénéficier de droits qui les mettent en position égale par rapport aux autres citoyens.

Ensuite, les institutions internationales se sont souciées d'assurer la protection des groupes sociaux, en tant que tels et indépendamment de la protection qui était accordée aux personnes. Les minorités, envisagées pour elles-mêmes, devaient bénéficier de moyens appropriés pour la conservation de leurs caractères propres et de leur identité spécifique.

Dans son avis consultatif relatif aux écoles de la minorité grecque en Albanie, la Cour permanente de justice internationale le précise notamment. Les traités de minorités visent à assurer l'égalité de droits des personnes appartenant à des minorités par rapport aux autres citoyens. Ils entendent aussi leur conférer des moyens en vue de préserver les caractéristiques et les traditions, notamment sur le plan linguistique, ethnique et religieux, de la collectivité spécifique dont ils relèvent et qui entend se distinguer de ce point de vue de la majorité de la population d'un État.

Après la Seconde Guerre mondiale, les « Nations Unies » ont pris le relais. Non sans mal. L'on sait que la « Déclaration universelle des droits de l'homme » ne fait aucune mention des droits des minorités. Comme son nom l'indique, la déclaration se préoccupe, dans une perspective universaliste, de protéger de manière exclusive les droits de l'homme. En clair, elle consacre les droits individuels qui reviennent à chacun d'eux, sans discrimination.

Il faudra attendre 1953 pour renouer avec les préoccupations de la Société des Nations. L'article 27 du « Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques » précise que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

¹ Voy. notamment *Schulte-Tenckhoff* et *Ansbach*, Les minorités en droit international, in *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 15, ici p. 26.

Chacun connaît aussi les faiblesses du texte onusien. Il s'abstient de définir ce qu'est une « minorité ». Il prive ainsi ses dispositions d'une part importante de leur efficacité.² Par ailleurs, divers points prêtent à controverses, « notamment la question du caractère individuel ou collectif de la protection des minorités, l'obligation des États d'envisager des mesures spéciales, la définition et les types de minorités susceptibles de bénéficier d'une protection et enfin le principe de l'autonomie, par opposition à celui de l'assimilation »³.

3. Le cadre européen

Les États se taisent. La Communauté internationale régleme dans le vide et de manière imparfaite [...]. Entre l'État et la société mondiale, n'y a-t-il pas place pour une voie moyenne ? N'y a-t-il pas lieu de concevoir des protections plus proches et plus effectives ? L'Europe, en particulier, ne peut-elle représenter un cadre adéquat pour la protection des droits des minorités ?

« A côté d'une protection nationale, souvent inexistante, et d'une protection internationale, souvent défailante, il y a place pour une protection efficace, à l'échelle de l'Europe, des droits des minorités. »

On serait tenté d'ajouter : il y a place pour une Europe des minorités, en sachant que les minoritaires ici peuvent être majoritaires là-bas, et inversement. Riche de ses diversités, mais aussi de ses minorités, l'Europe peut offrir un cadre institutionnel pertinent pour traiter, à une échelle convenable, de la protection des minorités, sous toutes ses facettes.

La question est d'autant plus actuelle que la situation européenne se prête particulièrement à l'éclosion des minorités et appelle un règlement urgent de cette question. L'éclatement de l'Union soviétique, l'éclosion de nouveaux États dans l'Europe centrale, la crise yougoslave, tous événements qui tendent à montrer que la sécurité européenne passe par des réponses appropriées.

Bronisław Geremek écrivait récemment : « Le problème des minorités a une importance cruciale pour l'avenir de l'Europe ». La protection des minorités est un

² Une discussion existe néanmoins à propos de la détermination des bénéficiaires des droits reconnus par le pacte onusien. Pour les uns, les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques peuvent se prévaloir en tant que telles des dispositions du pacte. Pour d'autres, tels les professeurs *Velu* et *Ergec*, seuls les individus faisant partie des minorités, et non les minorités elles-mêmes, sont titulaires des droits reconnus. Une autre discussion porte sur le contenu de la protection qu'apporte le pacte onusien. Pour les uns, les minorités doivent y trouver les bases de leur reconnaissance et de leur développement. Elles sont en droit de compter sur les encouragements de la collectivité publique. Pour d'autres, qui s'en tiennent à une interprétation plus formaliste du texte, les minorités et leurs membres se voient offrir un droit de résistance aux intrusions de l'autorité publique qui les priveraient du droit à poursuivre des activités autonomes.

³ *Schulte-Tenckhoff* et *Ansbach*, op. cit. (n. 1), p. 42.

moyen de prévenir les conflits. L'on ajoute que c'est peut-être aussi une manière de les résoudre.

L'on ne peut qu'être attentif de ce point de vue à trois mouvements distincts : les travaux du Conseil de l'Europe, les conférences de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'œuvre de l'Union européenne.

Les cadres géographiques sont différents. Les structures institutionnelles sont différentes. Les préoccupations politiques sont différentes. Mais ces efforts diversifiés – certains diront: dispersés – peuvent contribuer, par des voies différentes, à la réalisation d'un même objectif.

II. Le Conseil de l'Europe

La « Convention européenne des droits de l'homme » vient en premier. Elle est conçue en 1950, soit moins de deux ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle suit la même démarche qu'elle. Elle s'inspire de la même philosophie.

La Convention ne contient pas de disposition particulière sur les droits des minorités. Elle semble même les nier dans leur principe, puisque aucune distinction ne peut être faite entre les individus en fonction de leur « appartenance à une minorité nationale » (art. 14). En d'autres termes, protéger de manière spécifique les droits des minorités reviendrait à commettre une discrimination et donc une violation des droits de l'homme.

Certes, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est ouverte à des analyses de proportionnalité. Des catégories de personnes qui peuvent se prévaloir de traits communs seront traitées également. Les groupes minoritaires et les groupes numériquement plus importants seront traités – au prorata de leur force respective – de façon non pas égale, mais proportionnée.

De là, à instaurer des discriminations positives au profit des groupes minoritaires, pour que la protection accordée de manière identique ou proportionnée aux plus forts comme aux plus faibles ne tourne pas au détriment des plus faibles, il y a un pas que le juge de Strasbourg hésite à franchir.

Comme le relève *Frédéric Sudre*, certaines pistes de réflexion restent ouvertes. Les portes ne sont pas définitivement fermées. Dès l'arrêt *Abdulaziz et autres c. Royaume Uni* du 28 mai 1985, la Cour européenne des droits de l'homme considère, en effet, qu'« au sens de l'article 14 (de la Convention), la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne

requiert pas le traitement le plus favorable ». L'arrêt *Chapman* va plus loin puisqu'il reconnaît, dans le prolongement du droit à la vie privée et familiale, « l'identité tzigane » que caractérise notamment « la longue tradition du voyage suivie par cette minorité ».

Il reste que, faute de textes appropriés, les efforts du juge européen paraissent laborieux.⁴ Nombre de commentateurs sont prêts à reprendre une formule de la Commission à propos des Lapons de Norvège : « La Convention ne garantit pas de droits spécifiques aux minorités » (3 décembre 1983).⁵ Certes, la jurisprudence a connu, depuis lors, de réelles ouvertures. Mais « l'affirmation, pour prometteuse qu'elle soit pour la protection effective des droits des membres d'une minorité, reste, en l'espèce, de principe et l'ouverture de la Convention aux droits des minorités, réalisée sur le plan du droit garanti, apparaît fort limitée sur le terrain du contrôle et du respect du droit »⁶.

Les esprits ont évolué depuis lors. Une « convention-cadre » a été élaborée par le Conseil de l'Europe « pour la protection des minorités nationales ». Manifestement, cette convention qui a été adoptée par le Comité des ministres, siégeant au niveau des délégués des ministres, le 10 novembre 1994 poursuit une démarche plus volontariste.⁷ Elle a été ouverte, le 1^{er} février 1995, à la signature des États membres et à celle d'autres États qui y seraient invités par le Conseil des ministres. Malgré certaines lacunes et certaines ambiguïtés, elle renouvelle la réflexion en la matière.

1. Les lacunes

Le caractère même de l'instrument adopté en indique les limites, et même les lacunes. De la même manière qu'une loi-cadre n'a pas pour objet de régler dans le détail les mille et une questions que peut poser la mise en œuvre d'une loi mais laisse au pouvoir exécutif le soin de prendre les mesures adéquates, sous réserve des principes souvent très généraux qui sont énoncés, la convention-cadre se limite, malgré son caractère très étendu – elle comprend un préambule et trente et un

⁴ *Sudre*, A propos de l'autorité d'un 'précédent' en matière de protection des droits des minorités, note sous CEDH, 18 janvier 2001, *Chapman c. Royaume Uni*, R.T.D.H 2001, p. 905. Dans l'affaire *Chapman*, la grande chambre de la Cour examine la validité du refus que des autorités locales ont apporté, au nom des exigences de la protection de l'environnement, à la demande d'une famille tzigane. Celle-ci sollicitait l'octroi d'un permis d'aménagement foncier pour établir une caravane sur un terrain qui lui appartenait.

⁵ Cité par *Fenet*, L'Europe et les minorités, in *Le droit et les minorités [...]*, p. 100.

⁶ *Sudre*, op. cit. (n. 4), p. 911.

⁷ Voy. également la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 25 juin 1992 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

articles –, à proclamer des principes mais elle laisse, en réalité, à d'autres, en l'occurrence aux États, le soin de lui procurer application.⁸

Les principes doivent guider les États membres dans la conception de législations nationales et dans la mise en œuvre de politiques particulières. Ils ne commandent pas véritablement leur action. En particulier, ils laissent à chaque État le soin de définir, en fonction du contexte politique, social et culturel qui est le sien, le soin de définir ce qu'il faut entendre par « minorité nationale ».

L'observation peut paraître particulièrement décevante. L'on sait que les États ne sont pas enclins à se montrer très actifs en ce domaine et ont plutôt tendance à nier l'existence même de minorités ou à en minimiser l'importance. Certains ne s'en sont pas caché. Pour quoi ne pas signer et ratifier la convention-cadre sur la protection des minorités nationales dès qu'il aura été précisé qu'il n'y a évidemment pas de minorité sur le territoire de l'État concerné ?

2. Les ambiguïtés

Au vu même de son intitulé et de son préambule, la convention-cadre du Conseil de l'Europe recèle une ambiguïté fondamentale. Il n'est pas sûr qu'elle puisse être absolument levée.⁹

La minorité nationale – et l'adjectif « national » est particulièrement significatif – peut, dans une première acception, servir à désigner un groupe de personnes qui résident dans un État, qui y sont minoritaires par rapport à un ou plusieurs groupes numériquement plus importants, qui revendiquent avec plus ou moins d'intensité leur appartenance – de fait ou de droit – à un autre État de la communauté internationale et qui entendent maintenir, par delà les frontières et malgré elles, des solidarités étroites – notamment sur le plan culturel – avec les autorités de la mère-patrie.

La minorité nationale – et l'accent est plutôt mis sur le substantif « minorité » – peut servir à désigner, dans une deuxième perspective, un groupe de personnes qui est constitué au sein de la nation, et dans le cadre des institutions de l'État, qui y est reconnu comme tel, qui bénéficie pour lui-même et pour ses membres d'un sta-

⁸ Klebes, La convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, deux ans après son ouverture à la signature des États, R.T.D.H., 1997, p. 214: « La convention-cadre sur la protection des minorités nationales contient des dispositions qui ne sont pas toujours claires et précises. Leur contenu est quelquefois difficile à saisir. Elles engagent les États contractants à respecter des principes et des dispositions-programme, mais leur laissent le choix des moyens pour atteindre le but recherché. Le libellé général, assorti de formules limitatives, ménage aux parties contractantes une assez grande marge dans l'interprétation de leurs obligations [...]. Cela produit sans doute une certaine insécurité juridique ».

⁹ Delpérée, Droits des minorités, droits de l'homme, in : Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 309.

tut distinct de celui des autres groupes sociaux et des autres citoyens et qui s'attache à préserver, notamment sur le plan culturel et éducatif, les traits originaux d'une société particulière.

Dans le premier cas, il s'agit de dépasser les clivages nationaux pour aménager des relations transnationales entre un groupe minoritaire – situé dans un État – et une souche majoritaire – constituée dans un autre État. Dans le second cas, il s'agit, au contraire, de prendre parti du clivage national pour organiser, au sein de l'État, la coexistence d'un groupe majoritaire avec un ou plusieurs groupes minoritaires.

La convention entre peut-être dans l'une et l'autre perspectives. L'observation n'est pas sans incidence dans les débats qui se poursuivent dans un ensemble d'États européens. Ceux-ci hésiteront à reconnaître l'existence de ces minorités irréductibles qui n'entendent pas faire partie à terme de la société étatique. Ils seront plus encouragés à tenir compte de minorités culturelles ou religieuses, peut-être même des minorités politiques, et à chercher, au sein de la société politique, les modalités de leur enracinement.

3. Les accents nouveaux

La convention-cadre pour la protection des minorités nationales se prononce sur un autre sujet : « quelle protection ? ».

Elle se donne, en préambule, pour tâche d'assurer « 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 ». Elle ajoute, dans son article 1^{er}, qu'elle concerne « la protection des minorités nationales et des droits des libertés et personnes appartenant à ces minorités ».

Il faut dire son admiration devant la virtuosité de l'exercice diplomatique qui consiste à écrire, dans une même phrase, une chose et son contraire. Et ceci à trois points de vue au moins.

a) La convention-cadre se démarque d'autres instruments juridiques internationaux. Elle ne se préoccupe pas seulement de protéger les « individus ». Elle se soucie aussi de la protection effective des « minorités » nationales en tant que telles. Quel progrès !

Il est néanmoins précisé, au titre premier (article 3.2.), que les bénéficiaires des droits et libertés « découlant des principes énoncés dans la présente convention-cadre sont les personnes appartenant à des minorités nationales ». Quelle désillusion !

b) La convention-cadre s'attache à préciser les droits des individus dans des « secteurs particuliers » d'activité – la langue, la religion, l'enseignement [...]. Fort bien !

Il est aussitôt ajouté que la reconnaissance de ces droits et libertés se comprend dans le respect de principes, comme celui de « non-discrimination », qui témoignent tous d'une vision unificatrice de la réalité juridique. Il est malaisé de concevoir dans ce contexte des régimes différenciés. A quoi bon !

c) La convention-cadre s'efforce d'indiquer quels sont les « droits » qui reviennent aux tenants d'une minorité nationale au sein d'une société politique. L'on se réjouit de cette manière très concrète de voir les choses !

Mais, dans le même mouvement, elle ne s'interroge pas sur la manière d'appliquer de telles prescriptions dans les sociétés composées, et spécialement dans les « États fédéraux ». Elle ne se demande pas si les principes qu'elle énonce valent dans les relations interfédérées. Elle raisonne dans un cadre institutionnel abstrait – qui correspond, à peu de choses près, à celui de l'État unitaire. Quel irréalisme !

Il n'est pas commode de construire sur des bases aussi incertaines un régime cohérent de protection des minorités.

III. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Dès 1975, la mise en place de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe conduit à reposer la question des minorités a été à l'ordre du jour.¹⁰ A l'occasion de différentes conférences internationales, une évolution des idées et des textes se produit. Elle s'est réalisée en trois temps distincts. Il s'agit aussi d'une évolution en dents de scie.

1. L'Acte final d'Helsinki

L'OSCE s'inscrit d'emblée dans la lignée de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle privilégie une « perspective individualiste ».

La République de Yougoslavie avait proposé de rédiger un « projet de proposition tendant à promouvoir le respect des droits des minorités nationales ». Sa proposition s'inscrivait dans ce qu'il était convenu d'appeler la première corbeille, celle de la sécurité, tant il est vrai que le non-règlement de la question des minorités nationales peut être un facteur d'instabilité grave en Europe.

¹⁰ Sur ce thème, voy. *Levrat*, Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles, in : Minorités et organisation de l'Etat, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 3 s.

Après de vifs débats, la proposition a été inscrite dans la « Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles entre États participants ». Elle l'a été sous une forme très atténuée. En réalité, les États membres s'engagent uniquement à respecter « le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi »¹¹, de leur donner « l'entière possibilité de jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et de protéger ainsi « leurs intérêts légitimes dans ce domaine ».

Un traitement égal est assuré, sans discrimination – qu'elle soit négative ou positive – mais sans protection spécifique de la minorité en tant que telle. On reste très en deçà des évolutions conceptuelles qui se sont produites ailleurs.

2. La Conférence de Vienne et la réunion de Copenhague

Il faudra attendre près de quinze ans pour voir réapparaître la problématique des minorités. Mais c'est sous un autre jour. La conférence de Vienne de 1989 et la réunion de Copenhague de 1990 affichent, pour la première fois peut-être, des accents nouveaux. La Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe consacre une réunion à ce qu'il est convenu un peu curieusement d'appeler « la dimension humaine ». Comme si les autres travaux ne tenaient pas compte d'une telle dimension [...].

Les conclusions de cette réunion sont adoptées le 29 juin 1990. Elles contiennent de nombreux paragraphes relatifs aux droits des minorités. Des accents politiques nouveaux se font entendre.

Il est permis de schématiser en cinq points l'apport de cette réunion.

a) Il y a des droits, il y a aussi des devoirs. Il y a des droits pour des minorités, il y a des devoirs pour les États.

Il y a lieu de prendre des « mesures positives », et pas seulement des mesures défensives, en faveur des minorités nationales. Les discriminations positives s'inscrivent notamment dans cette perspective. Même si elles sont conçues de manière temporaire pour permettre à un groupe social de rattraper le retard qui est le sien, elles offrent à ce groupe des perspectives plus encourageantes qu'une attitude de stricte abstention des pouvoirs publics.

Bref, il y a un « droit » des minorités. Il y a aussi un « devoir de l'État » de protéger activement les minorités qui existent sur son territoire.

b) La réunion de Copenhague affirme aussi la nécessité de prendre des « mesures particulières », et pas seulement des mesures générales, en faveur des minorités. Pas question de se contenter d'une égalité formelle. Il faut, comme dit le document de

¹¹ Mise en évidence de l'auteur.

Copenhague, assurer une « pleine égalité » – et le terme est particulièrement significatif.

L'on pense à des domaines comme ceux de la culture, de l'enseignement, des cultes. Il y a des droits des minorités. Il y a aussi le « devoir de l'État » de mener des « politiques sectorielles » au profit de ceux qui se réclament de l'appartenance à une minorité.

c) La réunion de Copenhague affirme aussi la nécessité de promouvoir « l'identité » des minorités nationales et pas seulement de protéger des espèces en voie d'extinction.

D'où l'affirmation d'un ensemble de droits qui peuvent s'inscrire sous l'appellation générique de droits des minorités. « Il n'y a pas un droit des minorités. Il y a les droits, au pluriel, qui sont reconnus à chaque minorité. »

Quels sont ces droits ? Il est permis de les répertorier en vrac. Le droit d'exister, le droit de conserver une identité propre, le droit d'organiser une éducation dans la langue maternelle, le droit de gérer un établissement scolaire, le droit de professer et de pratiquer une religion, le droit de diffuser et d'échanger des informations dans une langue déterminée, le droit d'employer cette langue dans les relations sociales, en général, mais aussi dans les relations avec les services publics ou les autorités de justice, le droit d'employer cette langue dans les assemblées locales [...].

d) La réunion de Copenhague affirme encore la nécessité de concevoir des solutions négociées, arrêtées avec le concours des organisations et des groupes qui représentent les minorités, et de ne pas se contenter de solutions imposées par le groupe majoritaire.

Les minorités nationales ont le droit de « créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ».

A première vue, ce droit ne va pas plus loin que la liberté d'association reconnue par les Constitutions ou les instruments internationaux au profit des individus.

Le texte est important néanmoins parce qu'il légitime l'action des représentants de ces groupes et associations. Il y a un véritable droit à la participation.

Dans une perspective restreinte, la participation s'inscrit dans le domaine socio-culturel. L'État protège et promeut l'identité des minorités nationales. Mais il ne le fait qu'après avoir procédé à des consultations appropriées. Il doit notamment être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque État.

Il ne s'agit pas de faire le bonheur des minorités contre elles-mêmes. Dans la meilleure hypothèse, cette recommandation ouvre la voie à un processus de décision

dans laquelle les représentants attitrés des minorités sont consultés à l'occasion de la procédure de décision, voire associés à ce processus.

On ne saurait taire une question importante, celle de savoir qui représente qui et dans quelles conditions.

e) La participation socio-culturelle ne suffit pas. Il faut aussi se situer sur un autre plan, celui de la participation politique. C'est le saut qualitatif – la formule est utilisée, trop souvent [...], dans de multiples débats européens – que franchit la réunion de Copenhague. L'on passe ici de la reconnaissance des droits sociaux et culturels à la reconnaissance de droits politiques. Ou, plus exactement, à la reconnaissance de droits politiques afin d'obtenir et de réaliser des droits sociaux et culturels.

L'on a tendance à ne pas opposer ces deux formes de droits. Les droits politiques sont les meilleurs moyens pour atteindre les droits sociaux et culturels. Comment s'y prendre ?

Le paragraphe 35 des conclusions prévoit que « les États participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de *participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de telles minorités* »¹².

Encore une fois, le texte peut être pris dans une perspective minimaliste. Il s'agit de ne pas refuser à des nationaux l'exercice des droits politiques, au prétexte qu'ils appartiendraient à une minorité. Il s'agit de ne pas refuser à des étrangers les droits politiques que les lois leur reconnaissent parfois, au motif qu'ils relèveraient d'une minorité.

Le texte peut aussi être envisagé dans une perspective plus ouverte. Il postule que les tenants d'une minorité puissent être représentés en tant que tels, pas seulement sur le plan social ou administratif mais aussi sur le plan politique. Cela suppose qu'ils trouvent des institutions ou des procédures adéquates pour défendre les droits de leur minorité. Mieux encore, le texte peut postuler que les tenants d'une minorité puissent être associés à la conduite des affaires publiques, y compris dans la sphère des intérêts qui dépasse le domaine des intérêts minoritaires.

L'on débouche ici sur les changements institutionnels. Des administrations autonomes, des collectivités particulières, des régions ou des collectivités fédérées peuvent servir utilement cet objectif. A la limite, et selon une formule qui m'est familière, je dirai que les minorités peuvent trouver des situations adéquates dans la mesure où elles cessent d'être minorités pour être traitées comme des majorités. L'État fédéral, en particulier, réalise cet exploit de transformer ceux qui sont minoritaires dans l'État pris globalement en majoritaires dans une zone ou région particulière.

¹² Mise en évidence de l'auteur.

3. La Charte de Paris

Dans un troisième temps, la charte de Paris qui est signée le 21 novembre 1990 introduit une nouvelle philosophie politique. Les minorités nationales sont censées être utiles. Elles apportent une contribution précieuse à la vie de nos sociétés.

Une réunion d'experts convoquée à Genève en 1991 ira plus loin encore. Elle soulignera que la protection des minorités n'est pas « exclusivement une affaire intérieure à chaque État ». C'est une question qui appelle « à juste titre l'attention de tous les pays ».

L'OSCE tend donc à combiner les solutions nationales et les solutions internationales. C'est peut-être là que le résultat est le plus insatisfaisant. Les engagements pris par les États lors des réunions de l'OSCE sont « politiquement contraignants ». Ils ne le sont pas juridiquement, tant qu'ils ne sont pas inscrits dans un traité en bonne et due forme. Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

IV. L'Union européenne

Quel est dans ce domaine l'apport de l'Union européenne ? Il peut paraître restreint, et même décevant.

Les contraintes institutionnelles, notamment en termes de compétences, qui assortissent l'action communautaire sont bien connues. *Emile Noël*¹³ constatait en 1991 que « la Communauté n'a rien fait, et d'ailleurs ne pouvait juridiquement rien faire, pour contribuer au règlement des problèmes de minorités que connaissent plusieurs de ses États ». Le souci de ne pas se contenter de déclarations de principe mais de mener une action réaliste et effective, jusque sur le terrain et avec le concours des autorités nationales, explique peut-être aussi la prudence des autorités de l'Union.

Il n'empêche que, sur quelques points, l'Union européenne peut faire œuvre utile.

1. Les libertés communautaires

Comment ne pas souligner, même si c'est un truisme, que la libre circulation des personnes est un élément essentiel pour la protection des minorités et de ceux qui les composent ? Minoritaire ici, je peux me retrouver majoritaire là-bas.

¹³ Cité par *Fenet*, op. cit. (n. 5), p. 108.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'apporte pas grand-chose à la réflexion entamée. Elle se contente de préciser que l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. C'est le moins qu'on puisse en attendre. L'on ne saurait évidemment prétendre que des obligations positives en découlent et pèsent, à un titre ou à un autre, sur les autorités communautaires. L'on ne saurait considérer que les citoyens de l'Union, ou les minorités qu'ils composent, peuvent invoquer, au vu des dispositions de la charte, de véritables droits subjectifs.

2. Les institutions communautaires

Le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam sont placés sous le signe de la protection des droits de l'homme, y compris des droits des minorités. Les mécanismes communautaires permettent d'assurer une protection, jusque dans les institutions de l'Union, de courants minoritaires. Pour ne prendre qu'un exemple, la délégation belge au Parlement européen doit comprendre un représentant germanophone, alors que la Communauté qui groupent les personnes qui utilisent communément cette langue en Belgique ne compte que 65.000 personnes sur 10 millions.¹⁴

3. Les procédures d'association ou d'adhésion

L'Union européenne a fait figurer dans des accords d'association avec des États de l'Europe centrale ou orientale une clause de suspension en cas de non-respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris des droits des minorités. La pratique est louable, même s'il peut paraître piquant de constater que certains États, et non des moindres, n'ont pas eux-mêmes ratifié la convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

La Belgique est actuellement partie prenante à un ensemble d'instruments internationaux – tant à l'échelle du monde qu'à celui de l'Europe – qui s'efforcent de protéger, avec les moyens et les procédures qui leur sont propres, les droits des minorités.

La Belgique a signé, mais pas encore ratifié la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales. Il faut se demander si cette attitude est bien compatible avec les autres engagements auxquels l'État a souscrit dans le domaine des droits de l'homme.

La Belgique devrait peut-être s'interroger sur l'étape ultime, celle qui reviendrait, dans ses instruments constitutionnels et législatifs, à assurer cette même protection. Pourquoi s'engager vis-à-vis de l'extérieur et ne pas s'engager vis-à-vis de l'intérieur ?

¹⁴ *Delpérée, Le fédéralisme en Europe*, Paris, PUF, 2000, coll. Que sais-je?, n° 1953.

Il n'est pas cohérent de tenir des discours différents à New York, à Strasbourg, à Luxembourg et à Bruxelles. Le citoyen ne se retrouve pas dans ces propos contradictoires. Les minorités ne trouvent pas une protection efficace dans ces politiques sélectives.

Les droits des minorités sont l'une des facettes des droits de l'homme, entendus au sens large de l'expression. Dans l'ouvrage qu'elle consacre aux « minorités » et aux « droits de l'homme », *Fabienne Rouso-Lenoir* peut écrire: « Dans la révolution démocratique, seule fait force de loi la preuve par les droits de l'homme »¹⁵. Tout donne à penser que tel sera demain le critère d'entrée pour pénétrer plus avant dans l'Union européenne.

Les droits des minorités font partie des droits de l'homme. L'un sans l'autre, l'autre sans l'un ne paraissent pas conformes aux standards démocratiques qui sont actuellement en vigueur en Europe.

¹⁵ *Rouso-Lenoir*, *Minorités et droits de l'homme: l'Europe et son double*, coll. Axes, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 1994, p. 16.