

LES PRÉOCCUPATIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE LIÉES AUX MINORITÉS DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

1. Aperçu des principales étapes

Dans les sociétés antiques et médiévales, les centres de pouvoir locaux étaient fragmentés. Les cités, les districts, les villes, etc., étaient régis sur la base de principes fonctionnels et de systèmes juridiques fondés principalement sur le statut de certains segments de la population (le clergé, la noblesse, les propriétaires, les marchands, etc.). La Magna Carta de 1215 reflète parfaitement cette approche – caractérisée par l'absence de relations ou de dynamiques spécifiques entre la majorité et la minorité – telle qu'elle était en usage dans l'Angleterre du début du XIII^e siècle.

L'Empire romain se montrait en général tolérant à l'égard des communautés religieuses. Cette attitude libérale découlait de l'origine païenne des élites au pouvoir et, surtout, d'une conception politique visant à encourager la loyauté envers l'empereur parmi les membres de ces communautés. La question de la tolérance religieuse finit cependant par se poser lorsque l'Eglise catholique acquit une position prééminente au sein de l'empire: les Juifs, les musulmans et les hérétiques devinrent alors les principales victimes de la discrimination.

La Réforme protestante et la guerre de Trente Ans qui éclata au XVI^e siècle contribuèrent à mettre fin au monopole religieux de l'Eglise catholique en Europe et à créer une situation dans laquelle la tolérance religieuse permettait de désamorcer des conflits potentiellement destructeurs. Cette nouvelle réalité politique ne déboucha pas, cependant, sur l'élaboration d'une théorie générale des droits ou même d'une théorie des droits des minorités. La paix de Westphalie (1648), basée sur les Traités de Münster et d'Osnabrück conclus entre la France, l'Empire romain et leurs alliés respectifs, confirmait le principe *cuius regio eius religio* (la religion du prince est celle du pays) énoncé dans la paix d'Augsbourg (1555), reconnaissait les trois principales communautés religieuses (catholique, luthérienne et calviniste) et octroyait des privilèges touchant à la fois à la religion et à la participation politique.

Les garanties accordées par traité visaient soit des régimes complets de redistribution des territoires (par exemple les accords passés dans le cadre de la paix de Westphalie), soit des cessions spécifiques de territoires (par exemple le Traité de Paris de 1763 entre la Grande-Bretagne et la France qui contenait des garanties pour la communauté catholique vivant dans les régions cédées par la France), de sorte que, la plupart du temps, leur champ d'application était confiné au territoire pertinent. En revanche, les traités passés entre les

puissances chrétiennes et la Sublime Porte prévoyaient une protection des groupes chrétiens dans tout l'Empire ottoman. Le système traditionnel des *millet* – qui accordait la liberté religieuse et l'autonomie personnelle aux communautés non musulmanes dans tout l'empire – pourrait être l'une des causes de cette discontinuité.

A la fin du XVIII^e siècle, la Révolution américaine attira l'attention sur la notion des droits individuels et du consentement des gouvernés, tandis que la Révolution française, quelques années plus tard, mettait l'accent sur la notion de la combinaison des droits fondamentaux et du concept de l'Etat-nation considéré comme un régime politique homogène. Ces événements devaient largement influencer sur l'apparition des Etats modernes et de leurs problématiques dynamiques au sein d'un environnement multinational.

Le Congrès de Vienne (1815) redessina les frontières des pays européens à la suite de la disparition du régime napoléonien. L'essor progressif des «identités nationales» sur ce continent provoqua l'apparition de garanties accordées à des nations dans le cadre de la partition de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. Alors que les dispositions du Traité de Vienne étaient plutôt vagues et que leur mise en œuvre était laissée à la discrétion des gouvernements concernés, la protection accordée aux minorités par le Congrès de Berlin (1878) marqua la consécration du renforcement de nouveaux Etats: une concession considérée par les grandes puissances comme le prix à payer pour consentir aux changements de frontières dans les Balkans (concernant cette étape et les précédentes, voir également le chapitre IX dans la suite du livre).

Le premier véritable «système» de protection des droits des minorités fut institué par la Société des Nations (SDN) aux lendemains de la première guerre mondiale. Là encore, le tracé de nouvelles frontières précipité par la désintégration de trois empires multinationaux – l'Autriche-Hongrie, la Prusse et l'Empire ottoman – souleva la question de groupes nationaux qu'il était impossible de satisfaire en leur donnant à chacun un Etat et qu'il fallut donc protéger au sein d'Etats nouveaux ou renforcés au sein desquels lesdits groupes se retrouvaient minoritaires. Malgré l'omission dans la version définitive du Pacte de la Société des Nations d'une proposition de disposition protégeant les minorités, un nouveau système fut mis sur pied. Il se composait d'une série d'obligations imposées par divers traités et déclarations dont l'exécution était «garantie» non plus par les grandes nations mais par la SDN elle-même: une différence de taille entre les nouveaux traités et les instruments plus anciens tels que le Traité de Berlin. Le système autorisait le Conseil de la Société des Nations et la CPJI à s'impliquer activement afin de parvenir à des décisions impartiales. Toutefois, pour les raisons évoquées ci-dessous, le système finit par s'effondrer en même temps que la Société des Nations.

Pendant la période comprise entre 1945 et 1989 (qu'il est convenu d'appeler la guerre froide), les questions liées aux minorités ne suscitèrent guère l'attention. Kunz évoqua «des modes en droit international comparables à celles affectant les cravates» (Kunz, 1954, p. 282) pour décrire le net déclin de l'intérêt des spécialistes mais aussi du personnel politique pour les droits

des minorités pendant les années d'après-guerre; «aujourd'hui, écrivait-il, le juriste international élégant s'habille en "droits de l'homme"» (*ibidem*). Ce thème dominait les débats, conformément au dogme de l'individualisme libéral. L'absence de besoins en matière de modification de frontières, l'expérience déplaisante associée à l'exploitation par l'Allemagne nazie de la question des minorités pour justifier sa politique agressive et une tendance générale des Etats à assimiler les groupes minoritaires dans leur société légitimaient en outre l'abandon de l'expérience menée par la Société des Nations. Le Protocole de Potsdam de 1945 (dans le droit-fil de précédents historiques concernant la manière d'apaiser les préoccupations suscitées par les minorités) alla jusqu'à envisager des transferts de population comme un moyen valable de «résoudre» la question. Les activités déployées par les principales organisations ou institutions internationales (comme les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et la CSCE) ne reflétaient aucun bond notable dans le domaine des droits des minorités, à quelques exceptions près telles que l'adoption de l'article 27 du PIRDCP en 1966. Pourtant, même cet article fut rédigé en termes timides afin de ne pas trop se démarquer du modèle individualiste classique.

La montée des tensions ethniques observée en Europe à la suite de la dislocation de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, ainsi que sur d'autres continents, provoqua un réexamen sérieux de la question des minorités aux niveaux mondial, régional et infrarégional: un processus qui se poursuit encore. Bengoa a récemment parlé d'«ethnogenèse» pour évoquer la reconstruction de liens disparus ou distendus par ce qu'il qualifie de minorités de la «troisième génération» (Bengoa, 2000, pp. 8-11). Comme nous le démontrons dans la suite du présent ouvrage, l'époque postérieure à la guerre froide a révélé à la fois des approches constructives (le refus de l'assimilation forcée, l'adoption de mesures positives, la prise en compte de la dimension collective, etc.), et des carences remarquables (telles que l'impact matériel ou géographique limité des régimes applicables et la dichotomie «droit impératif – droit indicatif» que lesdits régimes génèrent).

Les sections suivantes décrivent en détail les principaux développements juridiques ayant affecté les minorités et leurs membres au cours des phases historiques que nous venons d'identifier.

2. Le système de la Société des Nations

Après la première guerre mondiale, les différents arrangements adoptés sous l'égide de la Société des Nations revêtirent l'une des quatre formes suivantes:

1. des traités spéciaux consacrés aux minorités et conclus entre les principales puissances alliées et les Etats associés, d'une part, et la Pologne (Versailles, 1919), la Tchécoslovaquie (Saint-Germain-en-Laye, 1919) et d'autres pays d'autre part;
2. des chapitres spéciaux dans les traités de paix conclus avec l'Autriche (Saint-Germain-en-Laye, 1919), la Bulgarie (Neuilly-sur-Seine, 1919), la Hongrie (Trianon, 1920) et la Turquie (Lausanne, 1923);

3. des conventions spéciales relatives à la Haute-Silésie (Genève, 1922) et au territoire de Memel (Klaipėda) (Paris, 1934);
4. des déclarations adoptées devant le Conseil de la Société des Nations par la Finlande (1921), l'Albanie (1921), la Lituanie (1922), la Lettonie (1923), l'Estonie (1923) et l'Iraq (1932) comme condition préalable à leur admission à la SDN.

Ces arrangements pouvaient contenir quatre types principaux de dispositions (le Traité de 1919 relatif aux minorités polonaises constituait le principal «modèle» ayant servi à définir les autres régimes issus de traités ou de déclarations):

- celles prévoyant les modalités d'acquisition ou de perte de la nationalité;
- celles reconnaissant à tous les habitants un droit fondamental à la vie, à la liberté et à l'exercice de toute croyance, religion ou opinion n'étant pas incompatible avec l'ordre ou la morale publics;
- celles accordant à tous les citoyens une égalité devant la loi et une jouissance égale des droits civils et politiques;
- celles énonçant des garanties au profit des «ressortissants appartenant à des minorités raciales, religieuses ou linguistiques» (voir, par exemple, le Traité de 1919 relatif aux minorités polonaises, article 8) en matière d'égalité de droit et de fait avec les autres ressortissants; du droit d'établir et de gérer à leurs frais des institutions caritatives, religieuses et sociales, des écoles et d'autres établissements d'enseignement dotés d'une liberté linguistique et religieuse; d'installations adaptées permettant d'employer leur langue minoritaire, sous sa forme orale ou écrite, devant les tribunaux; d'installations adaptées assurant un enseignement dans cette langue au sein des établissements d'enseignement primaire dans les villes et districts abritant une «proportion considérable» (voir notamment *idem*, article 9) de membres de la minorité concernée; et d'affectation d'une «part équitable» (voir notamment *idem*) des fonds publics aux minorités vivant dans ces villes et districts à des fins éducatives, religieuses ou caritatives.

Exceptionnellement, les traités et déclarations allaient plus loin en octroyant des formes d'autonomie politique ou culturelle à des groupes spécifiques, tels que les Szeklers et les Saxons de Transylvanie en vertu du traité conclu entre les puissances et la Roumanie (Paris, 1919), les Vlachs du Pindus en vertu du Traité relatif à la protection des minorités en Grèce (Sèvres, 1920) ou d'autres droits pouvant être interprétés comme impliquant une reconnaissance juridique de certains groupes en tant que tels (Mandelstam, 1923). Cependant, ces dispositions avaient généralement une portée limitée et n'affectaient pas le caractère fondamentalement individualiste des arrangements adoptés sous l'égide de la Société des Nations.

Dans son avis consultatif en l'affaire *Ecoles minoritaires en Albanie* (CPJI, série A/B, n° 64, 1935, p. 17), la CPJI a brillamment saisi l'objectif essentiel du système en soulignant l'interrelation entre les obligations visant respectivement la non-discrimination et l'identité culturelle, et leur rôle dans la prévention des conflits.

Lesdites obligations étaient en effet décrites et conçues pour assurer aux groupes minoritaires:

«la possibilité d'une coexistence *pacifique* et d'une *collaboration cordiale* avec cette population [majoritaire] tout en gardant les caractéristiques par lesquelles ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux obligations qui en découlent [les italiques sont de nous]».

La «garantie» de la Société des Nations était à la fois interne et externe. Sur le plan interne, l'Etat concerné s'engageait à conférer aux dispositions des traités le statut de lois fondamentales et d'abroger toute législation ou réglementation contraire. La «garantie» externe s'appliquait uniquement dans la mesure où les divers droits affectaient des personnes appartenant à des minorités raciales, religieuses ou linguistiques, et constituaient véritablement des «obligations dont le respect constitue un sujet de préoccupation internationale». Le Conseil de la Société des Nations et la CPJI constituaient les piliers (politique et judiciaire) de cet édifice. Les dispositions des traités ne pouvaient pas être amendées sans l'approbation d'une majorité des membres du conseil, ces derniers ayant la faculté d'attirer l'attention dudit conseil sur des infractions réelles ou potentielles aux obligations à l'égard des minorités. Dans ce cas, le conseil pouvait adopter les mesures lui paraissant appropriées et efficaces en la circonstance, y compris le recours à la CPJI: un tribunal compétent pour donner des avis et statuer sur les divergences d'opinions concernant des questions de fait ou de droit soulevées par les régimes mis en place en vertu des traités. Cette juridiction ne pouvait cependant pas être saisie par les minorités elles-mêmes, de sorte que les intéressées (ainsi que les Etats non représentés au conseil) n'avaient pas d'autre choix que d'adresser une pétition à la Société des Nations, sans pouvoir présenter directement leur demande au conseil. La procédure habituelle consistait – lorsque l'affaire était jugée recevable par le Secrétaire général – à faire nommer une commission ad hoc sur les minorités afin d'enquêter et d'essayer de parvenir à un accord amiable. Une exception remarquable concernait la convention de 1922 sur la Haute-Silésie conclue par l'Allemagne et la Pologne: un instrument prévoyant le droit d'adresser des pétitions (individuelles ou collectives) directes au conseil et à la commission mixte instituée par la convention (devant laquelle les requérants pouvaient comparaître dans le cadre d'audiences en procédure orale). Ce mécanisme préfigurait l'évolution des procédures d'examen des plaintes en droit international relatif aux droits de l'homme. La CPJI joua un rôle majeur en rendant un certain nombre d'avis consultatifs. Elle ne rendit qu'un seul arrêt dans une affaire en contentieux, en 1928, en l'affaire *Droits de minorités en Haute-Silésie* (écoles minoritaires) (CPJI, série B, n° 15, 1928).

Les références susmentionnées au réseau d'obligations à l'égard des minorités indiquent clairement que le système n'était pas conçu en vue d'une application générale mais uniquement pour certains Etats où, «en raison de circonstances spéciales, [des problèmes associés aux minorités] peuvent se poser avec une acuité particulière» (Claude, 1955, pp. 16-17). D'emblée, les Etats concernés supportèrent mal cette approche, assimilant la double norme sous-jacente (fondée grossièrement sur une distinction entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest) comme une atteinte à leur indépendance souveraine. Par

conséquent, ils adoptèrent une attitude peu coopérative concernant la mise en œuvre des traités. La Pologne dénonça le traité de 1919 en 1934: une mesure qui ne suscita guère de réactions. Les minorités, quant à elles, critiquèrent la procédure de dépôt de pétition qui, en dehors de l'arrangement visant la Haute-Silésie, ne leur permettait pas de faire valablement entendre leurs griefs (elles n'avaient pas qualité pour agir devant le conseil et ne pouvaient pas non plus comparaître devant les autres organes compétents lors des audiences). Enfin, certains «Etats parents» (notamment l'Allemagne nazie) tirèrent prétexte de la question des minorités pour réviser le Traité de Versailles de 1919 (comme l'illustrent les Accords de Munich conclu entre les quatre puissances en 1938), parfois avec l'appui d'une partie – mais en aucun cas de la totalité – de leurs minorités respectives.

Bagley (1950, p. 126) situe l'effondrement du système dans un contexte international plus large de régression majeure. Il observe que l'essor des dictatures, la montée de la haine et de l'intolérance, et le nationalisme passionné conduisaient inévitablement à un nouveau climat dont les minorités seraient les principales victimes.

3. Après la seconde guerre mondiale: contexte et autres facteurs – L'approche onusienne

Une étude réalisée en 1950 par le secrétariat des Nations Unies concluait que les traités relatifs aux minorités étaient généralement devenus caducs. La clause *rebus sic stantibus* (les choses restant en l'état) (désormais incorporée dans l'article 62 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités concernant «un changement fondamental de circonstances») fut invoquée à l'appui de ce constat. Certains commentateurs parlent aussi d'extinction par «désuétude» (Capotorti, 1997). Le régime des îles Åland faisait partie des arrangements réputés encore en vigueur sur la base d'un accord conclu en 1921 entre la Suède et la Finlande (voir le chapitre XI). Le système de la Société des Nations n'a pas généré de règles coutumières internationales. Au contraire, les transferts de population effectués au lendemain de la seconde guerre mondiale prouvèrent que les Etats jouissaient d'une grande latitude dans le traitement des groupes minoritaires. Bien que reflétant une expérience spécifiquement européenne, ce système, fondé juridiquement sur la notion de traitement égal, correspondait largement à ce qui allait devenir plus tard le paradigme individualiste de la protection internationale des droits de l'homme et fut conçu pour répondre aux préoccupations en matière de stabilité, à l'image des régimes contemporains. Selon Thornberry, le système de la Société des Nations fut rejeté en tant que «symbole et spectre» (Thornberry, 1991, p. 117) plutôt que comme expression de normes juridiques spécifiques ou d'objectifs généraux visant la préservation de la paix. Ce constat semble confirmé par les fréquents renvois, dans le discours consacré par la suite aux droits des minorités, à des décisions importantes de la CPJI et à des hypothèses fondamentales élaborées dans le cadre dudit système.

La Charte des Nations Unies ne contient pas de disposition spécifique aux minorités et place l'accent sur les droits de l'homme en général. Elle peut cependant désormais se lire comme incluant implicitement les droits des

minorités considérés comme partie intégrante des droits de l'homme. Incontestablement, la formule générale octroyant ces droits sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion (article 1, paragraphe 3, et article 55, alinéa c) reflétait le modèle dominant dans les années d'après-guerre, tel que cela a été indirectement confirmé par les travaux postérieurs des organes compétents des Nations Unies (voir ci-dessous). Les traités de paix de 1947 adoptaient la même approche, en ajoutant occasionnellement une interdiction spéciale de discrimination entre ressortissants sur la base de divers critères incluant notamment la race, la langue et la religion. Le thème des droits des minorités n'était pas totalement absent au niveau international: l'Accord de Paris du 5 septembre 1946, conclu entre l'Autriche et l'Italie (fréquemment désigné sous l'appellation «Accord De Gasperi-Gruber») et annexé au traité de paix entre les Alliés et les puissances associées, d'une part, et l'Italie, d'autre part, abordait des questions importantes relatives aux minorités (voir la suite de la présente section, ainsi que les chapitres IX et XI).

Les auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) ont préféré, eux aussi, inclure une clause spéciale relative aux minorités. Un projet d'article fut préparé par le secrétariat et un autre, révisé, soumis au comité de rédaction de la Commission des droits de l'homme et à sa sous-commission. La version finale ne mentionne plus le versement d'«une proportion équitable des fonds publics» aux écoles et aux institutions culturelles minoritaires (vaguement inspirée d'une clause figurant dans les traités sur les minorités conclus après la première guerre mondiale). Elle contient en revanche des restrictions relatives à la personne qui doit être membre d'un groupe minoritaire ethnique, linguistique ou autre groupe «bien défini» et «clairement distinct»: un élément qui devait ressurgir plus tard lors des débats consacrés à la notion de minorité (voir le chapitre III). Les droits envisagés permettaient aux personnes appartenant à de tels groupes de créer et de conserver leurs propres écoles et institutions culturelles ou religieuses, ainsi que d'utiliser leur propre langue dans la presse, lors de réunions publiques et devant les tribunaux et autres autorités de l'Etat, si elles le désirent et dans la mesure compatible avec l'ordre et la sûreté publics. La proposition suscita des résistances, et des contre-propositions furent présentées par l'Union soviétique, la Yougoslavie et le Danemark à l'Assemblée générale, sans plus de succès. Les «nouveaux» Etats d'Amérique du Nord et du Sud prônaient le *melting-pot* et l'assimilation. Les «anciens» Etats étaient largement dominés par l'idéologie homogénéisante de l'Etat-nation. Le bloc de l'Est était plus sensible aux questions des minorités, conformément au modèle soviétique d'intégration des groupes grâce à une décentralisation culturelle et territoriale (mais combattue paradoxalement par une forte centralisation politique). Sur les continents africain et asiatique, les Etats indépendants étaient rares à l'époque: seule l'Inde prit parti en faveur d'un article consacré aux minorités, avant de finir par rejoindre le Royaume-Uni et d'autres pays occidentaux en suggérant que des dispositions générales en faveur de l'égalité et de la non-discrimination suffiraient à protéger efficacement les minorités. Lors de l'adoption de la DUDH en 1948, l'Assemblée générale reconnut cependant que les Nations Unies ne pouvaient pas «demeurer indifférentes» au sort des minorités (Résolution 217 A (III) de 1948);

elle soumit la question à l'Ecosoc, à charge pour celui-ci de réaliser une étude approfondie des problèmes propres aux groupes minoritaires.

Ainsi, la question des minorités resta sur l'agenda onusien et fit l'objet de plusieurs mesures visant à définir des normes ou à créer des institutions internationales. La Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide fut incontestablement conçue aussi en faveur des minorités, comme devait le prouver plusieurs dizaines d'années plus tard l'éclatement de conflits ethniques accompagnés de leur triste cortège de «nettoyages ethniques». Au niveau de l'action institutionnelle des Nations Unies, le mandat de la Commission des droits de l'homme incluait la préparation de propositions, de recommandations et de rapports sur la protection des minorités (Résolution 5 (I) de 1946). La Résolution 9 (II) de 1946 autorisait la commission à établir la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités composée d'experts indépendants élus par la commission. La sous-commission élaborait une distinction instructive entre la «prévention de la discrimination» et la «protection des minorités» (voir le chapitre IV), essaya de définir la notion de «minorité» et prépara la version préliminaire de l'article 27 du PIRDCP. Pourtant, son principal souci concernait la «prévention de la discrimination» et non la «protection des minorités»: elle participa activement à des «procédures Ecosoc 1503» visant des violations flagrantes des droits de l'homme et à l'évaluation de pratiques discriminatoires en usage dans tel ou tel pays (comme le régime d'apartheid en Afrique du Sud). En 1971, le même organe, par l'intermédiaire de son rapporteur spécial Francesco Capotorti, entama une étude complète des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques: un ouvrage qui ne fut terminé qu'en 1978. Le but de cette initiative était d'évaluer l'application des dispositions énoncées dans l'article 27 du pacte.

Les Nations Unies ont également été amenées à intervenir concrètement dans des affaires de protection de groupe. La situation régnant à Chypre (abritant deux communautés, l'une grecque et l'autre turque) et dans le Sud-Tyrol (cédé à l'Italie en vertu du Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, mais abritant une minorité germanophone) fut portée à l'attention de l'Assemblée générale. S'agissant de l'affaire du Sud-Tyrol qui concernait essentiellement le statut d'autonomie accordé à la communauté germanophone par l'Accord de Paris du 5 septembre 1946 – l'Assemblée recommanda à l'Autriche et à l'Italie de reprendre les négociations visant à donner effet à l'accord et, si nécessaire, de recourir à la CIJ (Résolutions 1497 (XV) et 1661 (XVI), adoptées en 1960 et 1961 respectivement). L'affaire de Chypre soulevait entre autres, du moins initialement, une véritable question ayant trait aux minorités: comment protéger la population minoritaire d'origine turque après la décolonisation de l'île. L'Assemblée générale s'abstint cependant de recommander des mesures spécifiques. La question chypriote changea toutefois de nature et devint de plus en plus problématique après l'indépendance de l'île et la reconnaissance de la population turque comme un groupe ethnique (et non pas minoritaire) sur un pied d'égalité avec la population d'origine grecque. La situation d'autres pays fut également

examinée par divers organes onusiens, notamment ceux mis en place par des traités.

Concernant les textes normatifs, outre l'article 27 du PIRDCP analysé au chapitre V, il convient de signaler la Convention de l'Unesco concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée en 1960, qui reconnaît – dans son article 5, paragraphe 1, alinéa *c* – aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité, compromette la souveraineté nationale, conduise à un niveau de l'enseignement dans ces écoles inférieur au niveau général prescrit et rende la fréquentation de ces écoles obligatoire. D'autres progrès furent enregistrés après la fin de la guerre froide. En 1989, une disposition fut insérée dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, un instrument ratifié par de nombreux pays. Elle combinait les droits des enfants des minorités ethniques et des enfants autochtones dans un texte adapté de l'article 27 du PIRDCP. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, réaffirmaient le droit des personnes appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans immixtion, ni aucune discrimination (partie II.B.2).

4. Aperçu des institutions et instruments contemporains

Comme nous l'avons déjà indiqué, la période postérieure à la guerre froide est propice à l'élaboration de régimes internationaux fixant les droits des minorités. Dans le cadre des Nations Unies (voir le chapitre V), le principal texte non conventionnel contemporain consacré à la question est la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale en 1992. La déclaration «s'inspire» de l'article 27 du PIRDCP, même si elle n'est pas forcément soumise aux limitations pesant sur celui-ci.

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe et l'OSCE (anciennement CSCE) ont déployé beaucoup d'activités ces dernières années dans le domaine de la promotion et de la protection des droits des minorités (voir les chapitres VI et VII). Concernant le Conseil de l'Europe, la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 (ci-après ConvDH) ne contient aucune disposition spécifique aux droits des minorités. Elle interdit cependant toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés qu'elle énonce, sans distinction aucune fondée notamment sur «l'appartenance à une minorité nationale» (article 14). L'interdiction de la discrimination a été élargie en vertu du Protocole n° 12 à la ConvDH tel qu'il a été ouvert à la signature en novembre 2000. En fait, cette interdiction ne se limite pas à la discrimination concernant la jouissance des droits et libertés énoncés dans la ConvDH. La

Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ouverte à la signature en 1995, est le premier traité multilatéral consacré à la protection des minorités nationales en général, tandis que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires rédigée par la même organisation deux ans plus tôt consacre, dans une certaine mesure, la position spéciale des minorités. De plus, des textes utiles concernant la protection des minorités ont été produits respectivement par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après la «Commission de Venise») en 1991 et l'Assemblée parlementaire en 1993. La Recommandation 1201 (1993), en particulier, contient des normes considérées comme des «engagements» dans les avis de l'Assemblée relatifs à l'admission de nouveaux Etats membres dans l'Organisation.

L'OSCE également a pris des initiatives majeures. La clause sur les minorités contenue dans le principe VII de l'Acte final d'Helsinki de 1975 (concernant l'obligation pour les Etats de respecter le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, à leur donner l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, à protéger leurs intérêts légitimes dans ce domaine) avait une portée limitée. Le document de la réunion de Copenhague de 1990 sur la dimension humaine contient toute une série de dispositions relatives aux droits des minorités et demeure le document OSCE contraignant le plus complet.

Bien que l'UE n'ait pas élaboré d'instrument consacré aux droits des minorités, des éléments généraux et spécifiques de protection peuvent être trouvés dans ce cadre également, sous la forme d'une attention accrue pour les questions touchant aux droits de l'homme (voir le chapitre VII). Le Traité CE (tel qu'il a été amendé) mentionne le respect de la diversité culturelle au sein de la Communauté (notamment dans son article 151, ex-article 128) et contient une nouvelle clause antidiscriminatoire comportant des éléments relatifs aux minorités (article 13, ex-article 6.4). La Charte des droits fondamentaux de l'UE, adoptée en 2000, contient des dispositions prônant l'égalité et interdisant la discrimination (article 20 et article 21, paragraphe 1), ainsi que des références au respect de la diversité culturelle (y compris religieuse et linguistique dans l'article 22).

Deux règlements – adoptés en 1999 par le Conseil européen – fixent les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, respectivement dans le cadre et hors du cadre de la coopération au développement (n^{os} 975/1999 et 976/1999, JO 1999 L 120/1 et 8). Ils reflètent des préoccupations croissantes concernant les questions des minorités. Leurs dispositions les plus importantes à cet égard renvoient au travail effectué par l'UE dans le cadre de ses processus d'élargissement à l'Est et de rapprochement avec les pays de cette région. En outre, la CE/UE joue un rôle majeur dans la recherche, notamment, de normes appropriées applicables aux minorités pour résoudre la crise qui secoue l'ex-Yougoslavie (par exemple au moyen d'une conférence ad hoc et d'une commission

d'arbitrage). Dans ce contexte, il convient de mentionner le Pacte de stabilité pour l'Europe: fruit d'une action PESC conjointe approuvée par le Conseil de l'UE en 1993, cet instrument fut finalement signé en 1995 par cinquante-deux représentants d'Etats participant à l'OSCE. Le pacte est en lui-même un document «politique», non contraignant sur le plan juridique, conçu principalement pour faciliter la résolution des problèmes liés aux frontières et aux minorités en Europe de l'Est dans le respect des normes internationales. Il incorpore nombre de traités et de déclarations bilatéraux conclus entre des pays d'Europe de l'Est et traitant exclusivement ou notamment de questions liées aux minorités. La déclaration incluse dans le pacte souligne le lien entre la paix, la démocratie et les droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Dans le même esprit, l'Initiative centre-européenne (ICE) et la Communauté d'Etats indépendants (CEI) – deux cadres institutionnels importants en matière de coopération intergouvernementale regroupant respectivement des pays d'Europe du centre et de l'Est, et l'ensemble des anciennes républiques soviétiques à l'exception des Etats baltes – ont chacun produit un instrument consacré aux droits des minorités en 1994.

Les approches institutionnelles contemporaines en matière de questions liées aux minorités accordent une place importante à la prévention (voir le chapitre X): elles s'inspirent des traités sur les minorités conclus après la première guerre mondiale, mais vont plus loin que ces textes dans lesquels l'idée de prévention était généralement implicite. En 1989, la Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités confia à un rapporteur spécial, Asbjørn Eide, la tâche d'effectuer une étude sur les divers moyens envisageables en vue de faciliter la résolution pacifique et constructive des problèmes impliquant des minorités. Le rapport final, soumis en 1993, souligne notamment la nécessité de parvenir à des arrangements nationaux constructifs en faveur des minorités, en s'inspirant des normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le cadre d'une stratégie globale de prévention des conflits (une mise à jour de cette étude est actuellement en cours à la demande de la sous-commission qui s'intitule désormais «Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme»; Résolution 2001/9, paragraphe 9, de la Sous-Commission des Nations Unies des droits de l'homme. Le rapport de 1993 exerça une influence déterminante sur l'établissement en 1995 du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités. Ce groupe est chargé de contrôler la mise en œuvre de la Déclaration de 1992 des Nations Unies, de promouvoir le dialogue entre les minorités et les gouvernements, et de recommander des mesures susceptibles de désamorcer les tensions entre minorités et majorités. Le haut commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies attire lui aussi l'attention sur les questions des minorités dans le cadre des activités susmentionnées, de programmes multilatéraux ou bilatéraux d'assistance technique et de services de consultation. En outre, d'autres procédures onusiennes visant les droits de l'homme en général fournissent des occasions supplémentaires de soulever des questions affectant les minorités.

L'action du Groupe de travail et du haut commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies s'inspire de l'expérience du haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN): une institution qui pratique depuis 1993 «la diplomatie préventive». C'est dans le même esprit également que le Conseil des Etats de la mer Baltique ou CBSS (établi à l'origine comme une conférence des ministres des Affaires étrangères de plusieurs pays de la mer Baltique et du nord de l'Europe) établit en 1994 un Bureau du Commissariat aux institutions démocratiques et aux droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. En juin 2000, le conseil révisa de nouveau le mandat du commissaire: dénommé désormais «commissaire au développement démocratique», celui-ci compte cependant encore, parmi ses attributions, l'examen des questions ayant trait aux droits des minorités. En mai 1999, le Conseil de l'Europe a établi un commissaire aux droits de l'homme dont la plupart des tâches relèvent de la promotion (dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la création d'un climat de confiance). Son mandat très large couvre clairement la sensibilisation aux droits des minorités considérée comme un outil facilitant la mise en œuvre des instruments pertinents du Conseil de l'Europe. Diverses mesures, incluant notamment une assistance technique et des services de consultation, sont également proposées dans le cadre d'activités spécifiques du Conseil.

L'UE, pour sa part, est en train d'élaborer tout un train de mesures visant à renforcer le respect des droits des minorités en Europe de l'Est. En particulier, «le respect et la protection des minorités» sont devenus l'une des conditions exigées pour adhérer à l'Union (une approche déjà adoptée par le Conseil de l'Europe à l'égard des pays candidats) et pour bénéficier de certains avantages économiques (commerce, etc.). Le Pacte de stabilité pour l'Europe – adopté, comme nous l'avons déjà signalé, en 1995 par l'Union – a été complété par un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est élaboré dans le cadre de la PESC en mai 1999 et adopté un mois plus tard par les Etats membres de l'UE, les Etats de l'Europe du Sud-Est concernés, ainsi que d'autres pays voisins, des Etats intéressés et des institutions internationales. Il s'agit d'une initiative spécifique visant à prévenir des conflits, à stabiliser la région et à promouvoir le développement en facilitant les accords bilatéraux et multilatéraux, ainsi que les arrangements nationaux. Il couvre tout l'éventail des facteurs de crise régionaux et met l'accent sur la protection des droits de l'homme en général et des droits des minorités en particulier, conformément aux normes universelles et régionales.

Ces nouveaux systèmes de contrôle contribuent dans une certaine mesure à renforcer l'approche privilégiant la mise en œuvre des normes relatives aux droits des minorités. Comme nous aurons l'occasion de le démontrer dans la suite du présent ouvrage, lesdits systèmes sont généralement institués par les principaux instruments internationaux pertinents (PIRDGP, etc.) qui prévoient notamment l'examen périodique de rapports présentés par les Etats parties sur les mesures prises pour donner effet au traité concerné et/ou le pouvoir de statuer sur des violations alléguées du traité dénoncées sous forme de plaintes individuelles adressées à l'organe de contrôle. Même si leur efficacité laisse quelque peu à désirer et devrait être renforcée d'urgence, ces systèmes revêtent une importance considérable.