

## FICHE DE PRESENTATION

1-Mémoire de géopolitique : Evolution de la problématique minoritaire dans le droit international – EMOULINS3003.

2-Chef d'escadron (Gendarmerie) MOULINS Sylvestre.

3-30 mars 2001.

4-Division B.

5-Mémoire de géopolitique.

6-Characterisés par une mosaïque de populations, les Balkans sont la zone emblématique de la problématique minoritaire qui a déchiré le 20<sup>e</sup> siècle et représente un enjeu majeur pour la stabilité internationale au 21<sup>e</sup> siècle.

Cette problématique est née avec le mouvement des philosophes au 18<sup>e</sup> siècle qui a remis en question les bases de la société et diffusé un modèle d'Etat-nation homogène et exclusif rejetant la notion de minorité.

Gage de paix, la protection des minorités a été progressivement prise en compte par les Etats. L'ensemble des règles juridiques et politiques adoptées par l'ONU et les institutions européennes constitue maintenant la base essentielle d'un droit des minorités.

7-Minorité -Droit international -Protection -Nation -Balkans.



# EVOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE MINORITAIRE DANS LE DROIT INTERNATIONAL

Mémoire de géopolitique  
du Chef d'escadron Sylvestre MOULINS  
dans le cadre de l'étude dirigée « Géopolitique des Balkans »

Directeur : Ambassadeur Georges-Marie CHENU

Avril 2001

# Evolution de la problématique minoritaire dans le droit international

## Sommaire

### Partie 1

#### Le concept de minorité

L'origine du concept  
Le mythe de la nation  
La problématique minoritaire

### Partie 2

#### Les Etats et la protection des minorités

Une protection récente  
Une prise en compte progressive

### Partie 3

#### Elaboration d'un droit des minorités par les organismes internationaux

La Société des Nations  
L'Organisation des Nations Unies  
L'Europe

# INTRODUCTION

« Rien n'est plus susceptible de troubler la paix du monde que le traitement dont les minorités pourraient dans certaines circonstances faire l'objet ».

Cette déclaration du Président des Etats-Unis Thomas Woodrow Wilson, prononcée dans un discours le 31 mai 1919 à la séance plénière de la Conférence de la Paix, donne la dimension de la problématique minoritaire.

Les Balkans, avec la mosaïque de populations héritée de l'histoire, est la zone emblématique de cette problématique qui a été au cœur des conflits qui ont ravagé l'Europe au 20<sup>e</sup> siècle.

Cette question est toujours d'une brûlante actualité à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle ! Non seulement la fin du gel communiste y a fait resurgir avec la même virulence les revendications identitaires, mais de nombreuses tensions du même ordre couvent ou éclatent partout sur la planète.

Après avoir rappelé dans la première partie les notions nécessaires à la compréhension du concept de minorité, la seconde partie de ce mémoire décrira la prise en compte progressive du problème de la protection des minorités par les Etats. Enfin, nous examinerons dans la troisième partie la mise en place laborieuse, sous l'égide d'organisations internationales, d'un droit des minorités résultant de l'adoption successive au niveau international d'un ensemble de règles juridiques et politiques.

## 1 : LE CONCEPT DE MINORITE

### 1-1: ORIGINE DU CONCEPT

#### 1-1-1 : La création des minorités

La présence de groupes minoritaires au sein de populations différentes et plus nombreuses est généralement l'héritage d'aléas historiques auxquels la patine du temps a donné un caractère légitime et définitif.

Deux types de phénomènes étant globalement à l'origine de l'apparition des minorités, on rencontre donc :

-Des minorités par contingence, qui le sont devenues en raison de circonstances, le plus souvent à la suite d'un déplacement de frontière.

-Des minorités par essence, qui se sont toujours elles-mêmes reconnues comme telles. Ces dernières se divisent en deux catégories différentes : Les colonies implantées à diverses époques pour mettre en valeur des territoires vierges ou abandonnés et les peuples sans territoire comme les Tsiganes ou les Juifs avant la création d'Israël.

Les traités de 1919, 1920 et 1921, en redessinant la carte de l'Europe par un partage des territoires entre les vainqueurs et leurs alliés assez peu conforme au principe des nationalités, ont multiplié les minorités par déplacement de frontière<sup>1</sup>.

Les minorités par colonisation en Europe ont souvent des origines plus lointaines, car du 12<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> siècle, des souverains ont fait venir des colons pour peupler ou repeupler des territoires conquis ( Le roi de Hongrie a installé des Saxons en Transylvanie. Les Habsbourgs, après le repli des Turcs, ont implanté des Allemands et des Slovaques dans le sud de la Hongrie. Les tsars ont attiré des Allemands sur les bords de la Volga ou en Ukraine. Ces populations, compactes et bien organisées, y ont conservé leur langue, leur religion et leurs traditions).

La situation actuelle en Europe centrale et notamment dans les Balkans est particulièrement représentative du problème de l'apparition des minorités.

Ainsi, parmi les minorités créées par déplacement de frontière, on peut ranger les slaves qui, face à la progression des Allemands au Moyen Age, se sont peu à peu laissés incorporer dans le Saint Empire (C'est le cas des Sorabes, toujours enclavés en Allemagne, et des Tchèques).

Plus à l'Est, l'extension de l'Etat lituanien à d'immenses territoires peuplés de Ruthènes (biélorusses et ukrainiens) puis l'union de la Pologne et de la Lituanie ont conduit de nombreux Polonais à émigrer dans ces contrées. Lorsque les Russes, libérés de la tutelle mongole, se sont tournés vers l'Ouest, ces Polonais sont devenus minoritaires dans l'empire des tsars. Une minorité polonaise vit encore aujourd'hui aux confins de la Lituanie et de la Biélorussie.

De même, l'immigration turque dans les Balkans favorisée par l'Empire ottoman y a laissé des populations turcophones.

De tout temps, en se constituant des Etats ont englobé divers groupes ethniques plus ou moins importants en nombre et appartenant souvent à des nations incarnées par un Etat tiers. Ces minorités ethniques sont généralement appelées minorités nationales car leurs membres possèdent la citoyenneté de l'Etat qui les englobe mais n'est pas celui qui représente leur ethnie<sup>2</sup>.

### 1-1-2 : Une problématique récente

Le concept moderne de minorité, qui associe à une forte conscience identitaire du groupe des aspects à la fois de protection mais aussi de revendication, est apparu assez tardivement dans l'histoire.

Pendant des siècles, des communautés minoritaires existent ou se créent sans avoir pour autant de véritable aspiration identitaire. Ces groupes, à caractère principalement religieux ou linguistique, n'ont souvent pas de limite territoriale nette ni de prétention à constituer un Etat.

De plus, le modèle d'Etat qui existe alors étant l'Etat dynastique, il n'a pas de difficulté à admettre sa diversité ethnique puisque son unité est fondée sur l'allégeance à la personne d'un souverain régnant sur ses peuples, c'est-à-dire sur des populations ethniquement hétérogènes dont les particularités, notamment linguistiques, sont en principe respectées. Les principes unificateurs sont la légitimité monarchique et l'appartenance religieuse. Les peuples en Europe sont censés adopter la religion de leur souverain en vertu de l'adage *cujus regio, ejus religio* (Telle est la religion du prince, telle est celle du pays)<sup>3</sup>.

Suivant la démarche scientifique débutée au 16<sup>e</sup> siècle, le mouvement de rationalité politique des philosophes du 18<sup>e</sup> siècle bouleverse cette conception souple de minorité en remettant en cause les bases de la société existante. Sous l'influence des Encyclopédistes tels Diderot et d'Alembert, le concept de raison domine le champ intellectuel. Suivant les théories de Rousseau, l'Homme étant réputé universel, les lois de chaque Etat ont vocation à l'être également ! Ce bouillonnement intellectuel, qui introduit les idées nouvelles de liberté et d'universalité de l'Homme, provoque le raz de marée révolutionnaire français dont les turbulences s'étendent sur toute l'Europe. Il réveille les peuples qui prenant alors conscience de leur identité veulent s'affirmer en tant que tel.

La Révolution française en diffusant son modèle d'Etat-nation, provoque une rigide homogénéisation ethnique, culturelle, linguistique et religieuse au détriment des minorités. En effet, la construction de l'Etat qu'elle prône, implique qu'un groupe hégémonique assure le processus d'édification d'un espace géopolitique concentré sur des bases rationnelles, en prétendant représenter toute la société et en repoussant les minorités en marge du corps social et politique afin de pouvoir progressivement, par assimilation ou répression, éliminer le risque potentiel qu'elles représentent<sup>4</sup>.

Ce modèle de rationalité politique, porteur d'efficacité et d'universalité, séduit les peuples et se répand largement dans le monde.

Mais cette diffusion des conceptions européennes de démocratie et de liberté des peuples, accentuée par la décolonisation, a aussi pour résultat que dans l'ensemble des Etats du monde des groupes minoritaires, jusqu'alors assez passivement soumis, commencent à revendiquer l'autonomie ou l'indépendance. C'est ainsi que de nouveaux conflits apparaissent encore aujourd'hui en plusieurs points de la planète pour opposer les minorités aux Etats.

## 1-2 : LE MYTHE DE LA NATION

La Révolution française a créé la problématique des minorités en fondant la légitimité de l'Etat sur le mythe de la Nation. En effet, la question des minorités nationales est née avec l'Etat-nation ou, plus précisément, à la suite du passage de l'Etat dynastique à l'Etat-nation.

C'est donc l'idée nouvelle de nation qui réveille les peuples et ouvre la voie au phénomène des minorités nationales.

### 1-2-1 : Evolution du sens donné au terme nation

La conception actuelle de la nation est relativement récente dans l'histoire et le sens donné au terme nation a considérablement évolué au cours du temps.

Au temps de Rome, l'appellation latine *natio*, dont dérive le terme nation, vise tout groupe de personnes de même origine étrangère vivant au sein de l'Empire romain.

Au Moyen Age, le terme nation désigne toute communauté d'étudiants de même origine étrangère fréquentant les universités<sup>5</sup>.

A partir du 17<sup>e</sup> siècle, le terme nation est progressivement utilisé pour désigner l'élite aristocratique par opposition à la notion de peuple à connotation péjorative ( Tout ce qui pense et agit bassement ).

Au 18<sup>e</sup> siècle, par contre, avec l'éveil politique du mouvement des philosophes, le terme de nation est associé à la notion de peuple (qui s'est valorisée et généralisée). La nation devient la communauté formée par l'ensemble des citoyens de l'Etat quelle qu'en soit l'origine ethnique.

### 1-2-2 : L'idée d'Etat- nation

La Révolution française accrédite l'idée que les citoyens d'un même Etat constituent une nation, c'est-à-dire une communauté homogène, unie par un territoire, une langue (même si tous ne la parlent pas encore) et la volonté de vivre ensemble.

Ainsi, apparaît en France, le concept d'Etat-nation qui considère que l'Etat crée la nation : l'Etat se forme avant la prise de conscience de la nation et la nation se calque sur la base d'un Etat préexistant. D'ailleurs, l'Etat existe en France depuis le Moyen Age et la nation apparaît avec la révolution.

Par contre, en Allemagne où il n'y a pas d'Etat allemand, Fichte reprend l'idée de nation mais il définit le concept distinct de nation-Etat en estimant que c'est la nation préexistante qui doit créer l'Etat. Pour lui la langue et la communauté culturelle sont des données alors que l'Etat et le territoire représentent un idéal non encore réalisé. L'Etat se forme sur la base d'une nation ayant précédemment pris conscience d'elle-même.

L'idée de nation se décline donc en deux visions différentes. La conception déterministe et objective, prônée par Fichte dans ses Discours à la nation allemande en 1807-1808, et la vision subjective française popularisée par Ernest Renan<sup>6</sup>. Ainsi, en vertu de l'approche objective et fataliste, l'individu accède à la nation par sa naissance et ne peut donc pas y échapper. Par contre, avec l'approche subjective et volontariste, seul compte le libre arbitre des individus.

En Europe centrale et balkanique, la seule tentative d'instituer un Etat-nation de type français, c'est-à-dire dans les limites d'un Etat historique, avec une seule langue reconnue, et sans tenir compte de la diversité réelle des populations, est la révolution hongroise de 1848. Elle échoue à cause de la répression militaire autrichienne et russe, mais aussi de l'opposition des populations allogènes (croates, serbes et roumaines) dont l'existence se trouve niée par le projet des révolutionnaires hongrois. Les Croates aident d'ailleurs militairement l'Autriche.

Cette leçon pour l'avenir montre que l'Etat-nation, en ignorant l'identité ethnique, est ressenti comme oppressif par les groupes humains qui du fait de leur développement historique propre n'ont pas d'autre identité que celle-là et y sont profondément attachés.

Ultérieurement, c'est donc l'autre conception, celle de la nation-Etat, qui prévaudra (même en Hongrie). D'autant que les Etats existants sont des empires inégalitaires, inaptes à servir de base à des nations. Celles-ci ne peuvent donc que se définir sur la base des communautés existantes, linguistiques ou religieuses.

La conception de nation, associant les notions de peuple et d'Etat, donne naissance au principe des nationalités qui reconnaît à chaque nationalité, c'est-à-dire finalement à chaque nation ethnique, le droit de se constituer librement en Etat.

Au début du 20<sup>e</sup> siècle, sous l'influence du Président américain Wilson, ce principe fait place au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui élargit la problématique en

reconnaissant aux peuples, en tant qu'expression de la nation dans l'acception non exclusivement ethnique du terme, le droit de former librement un Etat.

Aujourd'hui, l'idée de nation se réfère à la communauté constituée par les citoyens d'un Etat sur la base de caractéristiques objectives communes (langue, religion, culture, etc.) ainsi que sur la volonté de partager un destin commun (associant ainsi les conceptions de Fichte et Renand).

Cependant, le trait distinctif de la nation moderne est que, contrairement aux groupements humains divers parfois appelés aussi nations qui existaient avant le 19<sup>e</sup> siècle, elle prétend être un ensemble exclusif, sans double appartenance, possédant ou aspirant à posséder à la fois tous les attributs jugés nécessaires : un nom, une langue et une culture, une histoire glorieuse, un Etat, un territoire bien délimité (et même parfois, dans l'esprit de certains, une population homogène dans cet Etat, voire son Eglise comme le montre l'exemple des Balkans avec la nation de tradition orthodoxe<sup>7</sup>).

Ainsi, après avoir évoluée dans l'histoire, à partir du 19<sup>e</sup> siècle, l'idée de nation s'est imposée avec l'aspiration à l'Etat. Elle s'est alors consolidée en Europe occidentale, tout en amorçant son extension dans le reste du monde.

Le nationalisme a introduit dans la politique l'idée que chaque nation doit réaliser sa propre personnalité. L'idéal à atteindre est donc rapidement devenu, selon la célèbre formule de Mancini : « à chaque nation un Etat, à chaque Etat une nation ».

Cependant cet idéal de l'Etat national homogène en se heurtant à la réalité de l'hétérogénéité ethnique a engendré le problème des minorités nationales.

### 1-3 : LA PROBLEMATIQUE MINORITAIRE

#### 1-3-1 : L'absence de définition

Bien que les éléments essentiels d'une éventuelle définition soient connus et fassent l'objet d'un consensus global, il n'existe pas de définition universellement acceptée de la notion de minorité.

C'est la portée à accorder à ces éléments constitutifs qui est l'objet d'interprétations divergentes. En effet, les Etats ont tendance à limiter ou nuancer cette notion afin qu'aucune minorité ne soit reconnue comme vivant sur leur territoire et que des obligations internationales ne leurs soient pas imposées du fait d'un régime de protection des minorités.

Ces éléments se retrouvent dans les différentes propositions de définition qui ont été élaborées.

L'une des premières, en 1930, est celle de la Cour permanente de justice internationale de la Société des Nations<sup>8</sup> : « Une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnée, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement ».

A partir de 1950, au sein de l'Organisation des Nations Unies, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités propose, sans succès, plusieurs projets de résolution définissant les minorités à la Commission des droits de l'homme. Finalement, en 1954 à sa 7<sup>e</sup> session, elle décide de suspendre les travaux relatifs à ce problème pour se consacrer au problème de la discrimination.

Plus récemment, le professeur Francesco Capotorti, désigné en 1971 par la sous commission Rapporteur spécial pour les problèmes des minorités, propose dans son rapport final diffusé en 1977, la définition suivante : « Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres ressortissants de l'Etat possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestant même de façon implicite un sentiment de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »<sup>9</sup>.

Cependant, il s'avère que chaque élément caractéristique susceptible d'entrer dans une définition présente des difficultés de détermination.

Le critère de position défavorisée est relatif car des minorités nationales peuvent se trouver en situation dominante (les Alaouites en Syrie ou les Blancs d'Afrique du sud pendant l'apartheid).

Le critère de la dimension numérique soulève deux difficultés : la non fiabilité des recensements et règles de comptage (car les groupes minoritaires ont tendance à gonfler les effectifs et les autorités officielles à les minimiser) et l'impossibilité de fixer un seuil (c'est-à-dire de définir un pourcentage de population ou un nombre absolu à partir duquel l'existence d'une minorité nationale peut être constatée).

Le critère de différenciation culturelle n'est pas décisif, car l'existence de différences ethniques au sein de la population d'un Etat n'entraîne pas nécessairement des revendications identitaires. Certains peuvent souhaiter un traitement identique au reste de la population sans

distinction d'appartenance à un groupe (le droit à l'assimilation volontaire est d'ailleurs aussi légitime que celui à la différence).

Même le critère d'appartenance d'un individu à une minorité pose un problème.

Ainsi, la Société des Nations estime en 1922 que « La question de savoir si une personne appartient ou non à une minorité de race, de langue ou de religion ne peut faire l'objet d'aucune vérification ni d'aucune contestation par les autorités »<sup>10</sup>.

Par contre, Capotorti dans son rapport pour l'ONU est moins libéral en estimant que l'appartenance d'un individu à une minorité peut être déterminée, soit en fonction d'une définition donnée par la loi (ce qui existe par exemple pour les Indiens au Canada et en Amérique), soit en fonction de la volonté formellement exprimée de l'individu (ce qui est le cas par exemple en Roumanie ou en Tchécoslovaquie), soit sur la base de critères objectifs tels que le nom, la langue ou l'origine.

Néanmoins, en absence de loi définissant pleinement une minorité, le critère subjectif de libre déclaration de l'individu semble le plus adéquat. D'autant que ce critère s'accompagne souvent de la manifestation dans la vie quotidienne d'un sentiment aigu d'identité, d'unité et de solidarité qui est renforcé quand il faut lutter pour maintenir ses traditions et sa culture. De plus, l'application de ce principe subjectif, qui substitue l'idée d'auto-affirmation du particularisme à celle de minorité imposée par autrui, permet de distinguer les groupes qui souhaitent s'assimiler et ceux qui aspirent à conserver leurs particularismes.

En fait, une constante du concept de minorité peut être trouvée dans l'opposition entre les notions de minorité et de majorité qui se caractérise par un rapport de force ou de domination à l'avantage de la majorité. Le problème de la minorité n'existe alors que par rapport à la situation d'infériorité (numérique et aussi souvent politique, sociale, culturelle ou économique) dans laquelle la place le groupe dominant<sup>11</sup>.

Ainsi, les groupes ont une identité propre, mais ce n'est qu'en fonction de leur rapport social qu'ils existent en tant que minorité et majorité. Une communauté ne devient une minorité qu'à partir du moment où elle a conscience de l'être.

Cette problématique peut être illustrée<sup>12</sup> par une remarque attribuée à Martin Luther King au sujet de la situation des Noirs aux Etats-Unis selon laquelle, l'Amérique souffrait d'un problème blanc et non pas noir.

De même, les minorités nationales apparaissent moins comme une maladie de l'Etat-nation que l'Etat-nation n'est la maladie des ethnies.

### 1-3-2 : Les revendications des minorités

Le problème interne entre les minorités et l'Etat se présente généralement sous la forme de revendications minoritaires qui se heurtent aux objections ou à la résistance de l'Etat. Ces revendications ont des degrés différents selon qu'il s'agit de minorités dispersées, diffuses et éparpillées en milieu allogène ou de minorités concentrées, cohérentes et installées sur un espace propre.

Les minorités dispersées se contentent souvent de réclamer les droits de l'homme ou les droits individuels ainsi que le droit au maintien de leurs caractères distinctifs<sup>13</sup>. Elles ne veulent pas être lésées dans leurs droits d'hommes et de citoyens de l'Etat à cause de leur caractère et, en même temps, elles souhaitent conserver celui-ci et le transmettre à leurs enfants (par exemple, être libres de pratiquer leur culte ou de parler leur langue).

Les minorités concentrées réclament, en plus des droits précédents, la reconnaissance de l'originalité de l'espace occupé et sa distinction par rapport à celui de la culture et de la population majoritaire. C'est la revendication de la possibilité de se déterminer librement. Le droit de réaliser l'autonomie interne dans le cadre de l'Etat en obtenant l'exercice de certaines compétences, notamment dans les domaines de la culture et de l'enseignement.

Les revendications minoritaires sont donc très diverses et s'opposent à toute solution standard. En fonction des conditions historiques, de la situation territoriale avec une concentration ou une dispersion géographique, du degré de tolérance ou de répression des autorités publiques, de l'existence de solidarités ethniques ou idéologiques extérieures, les revendications minoritaires peuvent être centripètes ou centrifuges, allant de la simple égalité de traitement à la sécession en passant par la discrimination positive et diverses formules d'autonomie locale.

La conquête de l'égalité réelle de la minorité avec la majorité sur les plans culturel, économique et politique revêt parfois les formes violentes du terrorisme et de l'insurrection armée<sup>14</sup>. Evidemment, le droit à l'autodétermination par la sécession est rarement approuvé sur le plan international, mais l'histoire a montré que par sa lutte sécessionniste une minorité peut réussir dans son mouvement et gagner son indépendance. Dans cette hypothèse, la proximité d'une frontière peut être décisive lorsque la minorité en lutte pour la sécession possède des affinités avec un Etat voisin susceptible de l'aider.

### 1-3-3 : La résistance des Etats

L'obstacle essentiel à la libération des minorités est l'Etat. Celui-ci fait généralement obstruction aux revendications minoritaires, tente de les prévenir par tous les moyens et ne cède que contraint et forcé.

Les droits de l'homme sont parfois refusés aux minorités, non seulement par peur de désagrégation de l'Etat en cas de multiplication des revendications ou par souci de conservation des prérogatives de la majorité, mais aussi parce que les problèmes posés par les minorités nationales exigent des solutions taillées sur mesure qui impliquent souvent des charges budgétaires importantes et l'octroi de droits collectifs auxquels les Etats sont peu favorables.

En effet, lorsque le respect des droits de l'homme a pour conséquence l'admission de la langue minoritaire dans les services publics cela complique fortement le fonctionnement des rouages de l'administration et de la justice<sup>15</sup>.

De plus, lorsque les minorités préservent leur langue, la difficulté qui aurait pu être momentanée devient définitive. Après avoir pénétré dans les services publics, si la langue est enseignée à l'école, elle devient à la fois un facteur de sauvegarde de l'identité pour la minorité et aussi un facteur de dissociation du point de vue de l'Etat qui la considère comme une barrière entre lui et certains de ses nationaux.

La volonté de l'Etat de conserver son intégrité et sa cohésion peut le pousser par une pression constante et parfois violente à une assimilation forcée de la minorité.

Il peut exercer des persécutions ouvertes ou déguisées en accusant la minorité de constituer un Etat dans l'Etat.

Ces persécutions peuvent être multiformes : - Oppression culturelle en interdisant à la minorité d'utiliser sa propre langue (dans les services publics, dans les publications, dans les médias) ou de l'étudier à l'école. - Oppression économique quand sont systématiquement défavorisés les intérêts de la minorité. - Oppression physique par l'installation massive de l'ethnie majoritaire sur son territoire. A l'extrême, le nettoyage ethnique (par transfert forcé de la population minoritaire à l'extérieur du pays ou par génocide) permet d'éliminer la minorité en l'exterminant ou en la réduisant à une infime fraction.

En fait, tous ces phénomènes ont leur origine dans le concept d'Etat-nation. Au lieu de s'élever au-dessus de toutes les diversités des groupes, l'Etat devient le représentant exclusif d'un seul groupe. Il défend les intérêts de la majorité nationale détenant la force sociale<sup>16</sup>. En

conséquence, l'Etat essaie la plupart du temps de faire disparaître les enclaves constituées sur son territoire en forçant, par tous les moyens, la minorité à abandonner son caractère individuel et à s'absorber dans le groupe majoritaire.

Cependant, cette pression peut aussi accentuer les différences et amener les minorités concentrées à émettre la revendication de libération par la création d'un Etat indépendant ou le rattachement à un Etat voisin avec lequel le groupe a eu dans l'histoire des affinités.

En définitive, deux visions coexistent généralement dans le conflit interne entre les minorités et l'Etat. La minorité considère l'Etat auquel elle est incorporée comme tyrannique et l'Etat est porté à suspecter la minorité dont il craint les revendications.

De plus, les minorités qui luttent contre l'ordre établi ont souvent la loi contre elles, elles apparaissent comme des fauteurs de troubles et sont taxées de nationalisme. Le groupe majoritaire au contraire jouie à travers l'Etat d'une parfaite honorabilité, il peut se reposer sur lui pour défendre ses intérêts et utiliser la loi pour imposer son nationalisme.

#### 1-3-4 : Un problème international

Un conflit entre une minorité et un Etat peut aussi avoir un impact international car de nombreuses minorités sont des parties détachées d'un groupe représenté par un Etat et vivent sous un pouvoir étranger.

L'Etat d'origine, qui a une existence politique indépendante, peut s'intéresser au sort de ces populations apparentées vivant de l'autre côté de sa frontière. Il n'est pas insensible aux aspirations de sécession ou d'union avec son territoire que peut manifester la minorité. Dans certains cas, il peut même, par désir de déstabilisation d'un Etat rival, être l'instigateur du mouvement de revendication de la minorité.

Un conflit bilatéral peut alors surgir à la suite d'un intérêt actif de la mère patrie à l'égard du traitement de ses coreligionnaires par l'Etat qui les renferme.

La légitimité de pareils intérêts a parfois été reconnue par les Etats comportant des minorités. En effet, lorsqu'un groupe minoritaire a un caractère transnational, il constitue un élément charnière entre le système interne et le système international. Il subit et reflète l'évolution de l'ensemble auquel il s'apparente qui, à son tour, est affecté par son sort et ses vicissitudes<sup>17</sup>.

Aujourd'hui, le problème dépasse le cadre des minorités détachées. Un conflit minoritaire peut aller jusqu'à ébranler l'ordre international lui-même et ce sont tous les Etats intéressés au maintien de cet ordre qui se trouvent concernés<sup>18</sup>.

L'histoire montre, en effet, que les querelles intestines d'un pays ont souvent abouti à la guerre. Les minorités ont servi de prétexte aux conflits les plus sanglants du siècle ( La guerre de 1914 a pour origine l'oppression de l'Autriche sur la minorité yougoslave). Les drames récents de la Bosnie et du Kosovo ont récemment rappelé cette réalité !

La problématique minoritaire influe sur la paix et la sécurité du monde, elle est donc d'une importance capitale et doit être prise en compte au niveau international.

Mais c'est une démarche difficile car elle fait l'objet de nombreuses controverses se rapportant aux principes fondamentaux régissant les relations internationales tels que la souveraineté des Etats ou la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

De plus, elle met en opposition la logique des peuples à celle des Etats en révélant l'incompatibilité entre le principe de l'autodétermination des peuples et celui de l'intégrité territoriale des Etats. Au sein d'un système international dont les acteurs sont des Etats, la logique de ces derniers est prédominante et les minorités nationales ne peuvent souvent pas bénéficier du droit à l'autodétermination car la qualité de peuple ne leur est pas reconnue.

## 2 : LES ETATS ET LA PROTECTION DES MINORITES

### 2-1 : UNE PROTECTION RECENTE

Jusqu'au début de ce siècle, le droit international n'intervient pas dans les relations entre les Etats et leurs ressortissants. La condition des nationaux relève en principe de la compétence exclusive de l'Etat. Le principe de la souveraineté de l'Etat reconnaît à l'Etat un pouvoir absolu et incontrôlable autant sur ses affaires internes que sur ses relations extérieures. Une séparation rigoureuse existe donc en cette matière entre le droit interne et le droit international. Seule limite, hors de ses frontières, l'Etat doit tenir compte de la souveraineté des autres Etats afin d'établir les conditions d'une entente internationale. Ainsi, pendant des siècles, les inévitables problèmes de population consécutifs aux transferts de souveraineté sur des territoires dus à la guerre font l'objet d'une simple garantie de la continuation des droits des habitants transférés et seul le bon vouloir des Etats contractants assure leur exécution.

D'ailleurs, avant l'apparition des revendications nationales, dans le mouvement philosophique de la fin du 18<sup>e</sup> siècle, l'ethnicité joue un rôle marginal au sein des Etats dans lesquels il existe peu de conscience ethnique. A l'époque, l'idée d'une protection spécifique des

minorités n'existe pas. C'est dans l'ordre des rapports entre puissances que, sous l'effet d'une pression de la partie dominante, certains Etats, généralement en position de faiblesse, acceptent d'introduire dans un texte juridique les liant, des clauses offrant une protection spécifique à des groupes religieux minoritaires relevant de leur juridiction et dérogeant ainsi au principe traditionnel d'unité de la foi.

Au 19<sup>e</sup> siècle, avec la création d'Etats nouveaux, les Congrès internationaux accordent des garanties identiques aux minorités nées consécutivement à la création de ces Etats. Mais il ne s'agit encore que d'un correctif à des conditions politiques dangereuses et la protection des minorités n'est pas encore organisée.

Une protection systématique et organisée des minorités ne voit le jour que lorsque la société internationale sort de l'anarchie d'avant la première guerre mondiale et s'organise avec la Société des Nations. Après l'échec marqué par la seconde guerre mondiale, elle est reprise ultérieurement par les Nations Unies et les organisations européennes.

## 2-2 : UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE

### 2-2-1 : La protection des coreligionnaires

La protection internationale des minorités doit son origine, à partir du 16<sup>e</sup> siècle, à la propension naturelle des peuples à défendre leurs nationaux ou coreligionnaires résidant à l'étranger. En effet, lorsque les membres d'une minorité se trouvent protégés par un Etat étranger, c'est parce que cet Etat les considère comme ses nationaux ou parce que cet Etat protège une religion qui se trouve être aussi celle d'individus minoritaires luttant contre l'attitude hostile d'un Etat ayant une autre religion<sup>19</sup>.

Historiquement, c'est la liberté de conscience religieuse que les Etats proclament la plus tôt comme liberté publique. Les premières tentatives en vue de résoudre sur le plan international le problème des minorités sont donc réalisées au profit des minorités religieuses par des accords bilatéraux entre Etats.

### 2-2-2 : Les premiers traités bilatéraux

Le début de la protection bilatérale peut être trouvé dans le Traité de Westphalie, qui sanctionne en 1648 la victoire des Princes allemands convertis au protestantisme sur l'Empereur défenseur du catholicisme. Cependant la liberté de religion que proclame ce traité ne joue qu'au bénéfice des Princes et le problème des minorités religieuses qui continuent à dépendre d'eux reste entier<sup>20</sup>.

En 1660, le Traité d'Oliva, signé par la Pologne, la Prusse et la Suède, inaugure une série de traités<sup>21</sup> par lesquels l'Etat cessionnaire de territoires garantit à l'Etat cédant le maintien et la protection de la religion existante dans les territoires cédés. Les clauses de ce traité accordent aux habitants le droit de continuer à pratiquer leur culte, de garder leurs écoles et parfois même de conserver leur état civil (culte et institutions étant indissociables).

L'idée de liberté religieuse est alors véritablement née et la protection internationale des minorités émerge en Europe occidentale.

### 2-2-3 : Les premières conventions multilatérales

A partir de 1814, la protection ne concerne plus uniquement les minorités religieuses mais s'étend également aux minorités nationales à qui les premières conventions multilatérales garantissent des droits fondamentaux dans les régions ayant subi un transfert de souveraineté.

L'Acte final du 21 juillet 1814, par lequel le Prince d'Orange accepte l'assujettissement de la Belgique catholique aux Pays-Bas à majorité protestante, prévoit explicitement dans son article 2 qu'aucune innovation ne peut être faite aux articles de la Constitution de Hollande qui sont en faveur de chaque groupe, assurant une protection égale et garantissant l'admission de tous les citoyens aux emplois et offices publics quelle que soit leur croyance religieuse<sup>22</sup>.

Le Protocole du 29 mars 1815 relatif à la protection de la population catholique dans le territoire que le duc de Savoie cède à la République de Genève calviniste, établit un programme complet des droits d'une minorité (les anciens sujets du duc de Savoie conservent la libre pratique de leur religion et la totalité de leurs droits de citoyens).

L'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 contient une disposition prévoyant, non seulement la garantie de la liberté religieuse, mais aussi la reconnaissance formelle de droits nationaux<sup>23</sup>. Pour la première fois une disposition d'un traité international consacre la reconnaissance et la garantie des droits d'une minorité nationale.

En 1930, la Conférence de Londres impose à la Grèce, comme prix de son indépendance, la protection des libertés civiles et politiques de tous les citoyens sans considération de religion. La même année, une disposition de même nature est insérée lors de la séparation de la Hollande d'avec la Belgique.

Le 11 février 1856, lors de l'autonomie des Principautés de Moldavie et de Valachie, le Protocole de Constantinople exige de ces nouveaux Etats qu'ils s'engagent à gouverner en accord avec les principes fondamentaux reconnus comme formant la base de l'organisation politique et sociale du monde<sup>24</sup>.

Le concert des Grandes Puissances considère désormais la liberté de croyance et de conscience ainsi que l'égalité des droits civils et politiques comme le minimum des principes généraux de justice et de liberté.

Cependant, deux années plus tard, la Convention de Paris du 10 août 1858 limite cette obligation aux seules religions chrétiennes<sup>25</sup>.

C'est le Traité de Berlin, en 1878, qui résout définitivement le problème de la protection des minorités religieuses<sup>26</sup>. Tous les pays de la Chrétienté représentés au Congrès reconnaissent l'égalité entre les minoritaires et les majoritaires et accordent la liberté religieuse non seulement aux ressortissants mais également aux étrangers.

En 1881, le Protocole relatif à la rectification de la frontière gréco-turque (rattachement de la Thessalie à la Grèce) garantit expressément les droits religieux, civils et politiques des habitants de la Thessalie, en particulier des musulmans détachés de la Turquie.

En 1913, le traité de Bucarest entre la Roumanie et la Bulgarie, la Grèce et la Serbie, reconnaît une autonomie pour les églises et les écoles à la minorité Koutzo-Valaque.

En 1913 et 1914, la Turquie conclut des traités avec la Bulgarie, la Grèce et la Serbie dans lesquels sont incluses des dispositions protégeant la population musulmane.

En 1918, le traité de Bucarest entre l'Allemagne et la Roumanie inclut deux articles, l'un pour la protection des droits et de la liberté religieuse, l'autre pour la protection des Juifs.

Toutes ces clauses de protection progressivement mises en place auraient pu garantir la défense des minorités. Mais elles demeureront généralement inefficaces et les minorités se trouveront trompées dans leurs espoirs. En effet, l'exécution de ces obligations dépend uniquement des gouvernements auxquels elles sont imposées. Toute latitude leurs est laissée de s'y conformer ou de les violer. Cette absence de sanction des clauses en faveur des minorités, correspondant à l'anarchie internationale d'avant la première guerre mondiale, sera un élément déterminant dans les conflits qui vont marquer le siècle.

### 3 : ELABORATION D'UN DROIT DES MINORITES PAR LES ORGANISMES INTERNATIONAUX

#### 3-1 : LA SOCIETE DES NATIONS (SDN)

##### 3-1-1 : les principes de la SDN

A la fin de la première guerre mondiale, devant l'étendu du désastre humain et économique, deux objectifs majeurs guident les alliés. D'une façon pragmatique, sous la poussée des Français et des Britanniques, le premier objectif est de consolider la paix et l'ordre mis en place par les traités. Le second objectif, d'ordre moral à l'incitation de la délégation des Etats-Unis, est de promouvoir le droit des peuples à l'autodétermination énoncé par le président américain Woodrow Wilson dans son plan en 14 points pour la réorganisation de l'Europe du 8 juin 1916.

Les minorités représentent à l'époque environ 30 millions de personnes en Europe médiane, soit près d'un tiers de la population totale de cette zone. Ainsi, au-delà de l'aspect moral, la prise en compte du problème des minorités répond d'abord à l'objectif prioritaire de consolidation de la paix.

En effet, bien que le principe d'autodétermination des nations exerce une forte influence sur les traités conclus, il s'avère qu'il subsistera toujours en Europe, quel que soit le tracé des frontières, des groupes devant vivre dans un Etat dont la majorité des habitants a des caractéristiques ethniques, linguistiques ou religieuses différentes. La protection internationale des minorités est donc aussi organisée en tant qu'artifice juridique et politique pour pallier l'impossibilité d'appliquer pleinement le principe du droit des peuples à disposer d'eux même.

Partout où l'application du principe n'est pas possible (ou pas souhaité) par les vainqueurs, il est décidé que les populations minoritaires doivent bénéficier d'un système garantissant leurs droits tout en leur permettant de vivre d'une manière paisible avec le reste de la population<sup>27</sup>.

Les auteurs de la charte de la SDN mettent donc en place un système complexe de protection des minorités basé sur des engagements bilatéraux croisés<sup>28</sup>. Les puissances victorieuses imposent aux Etats créés ou agrandis ( Pologne, Tchécoslovaquie, Royaume des Serbes, Croates, Slovènes et Roumanie) des traités de minorités auxquels s'ajoute un ensemble de déclarations particulières (pour l'Albanie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) et des conventions bilatérales conclues sous l'égide de la SDN.

Inspirées du même esprit, identiques par leur mécanisme et par leur contenu, différentes entre elles que dans leurs modalités, les clauses des minorités du système de la SDN, qu'elles soient insérées dans les traités de paix ou qu'elles constituent des traités spéciaux, forment un tout.

Il s'agit de protéger les minorités (de race, de langue et de religion) incluses dans le territoire des puissances vaincues ou des Etats agrandis ou nouvellement créés en Europe centrale et orientale. Aucune discrimination ne doit exister, ni en droit ni en fait, entre les individus faisant partie de la minorité et les autres habitants de l'Etat<sup>29</sup>.

Ces clauses garantissent pour l'essentiel cinq catégories de droits aux ressortissants minoritaires des Etats concernés : - La citoyenneté du pays concerné - La protection de la vie, de la liberté individuelle et de la liberté de culte - L'égalité devant la loi - Le libre usage de la langue minoritaire - La participation aux bénéfices des fonds publics destinés à des fins d'éducation, de religion et de charité.

Ces droits revêtent d'abord la forme d'obligations des Etats envers les droits primordiaux de l'homme et ce n'est qu'ensuite que les minorités se voient accorder des garanties spécifiques découlant de leur qualité de minorité. L'égalité entre minoritaires et majoritaires est la préoccupation principale des rédacteurs de ces textes<sup>30</sup>.

Ce statut des minorités définit aussi les devoirs des minorités. En échange des droits qui leurs sont garantis, les minorités doivent avoir une attitude loyale à l'égard de leur Etat (afin d'éviter le danger de constituer un Etat dans l'Etat<sup>31</sup>).

### 3-1-2 : Le système de la SDN

Il appartient à l'Etat signataire des clauses de les mettre en pratique grâce à ses lois et par l'intermédiaire de son administration.

Mais les traités prévoient également des mesures propres à rappeler, et éventuellement à contraindre, l'Etat au respect de ses engagements s'il y manque.

Les traités des minorités établissent ainsi deux sortes de garanties :

-Une garantie constitutionnelle des clauses de protection des minorités qui sont reconnues par l'Etat comme des lois fondamentales : aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne doit être en opposition ou prévaloir contre elles. Ainsi une clause incluse dans chaque traité donne une force juridique de niveau législatif supérieur aux obligations souscrites<sup>32</sup>.

-Une garantie internationale des clauses de protection des minorités qui constituent des obligations d'ordre international placées sous la garantie de la SDN. Le Conseil de la SDN et la Cour permanente de Justice internationale sont chargés dans la procédure de protection d'assurer cette garantie internationale.

La procédure pour la protection des minorités se déroule en trois phases successives : Une phase préliminaire, une phase politique et une phase juridictionnelle.

-La phase préliminaire commence avec les pétitions adressées au Conseil par les Etats membres.

Les minorités elles-mêmes ou bien des Etats non représentés au Conseil ont la possibilité de signaler à la SDN toute infraction ou risque d'infraction aux clauses en faveur des minorités. Mais cet acte n'a qu'un caractère de pétition ou d'information sans avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention.

-La phase politique correspond à l'examen préalable des pétitions ou communications par un Comité restreint composé du Président du Conseil et de deux membres du Conseil désignés par le Président pour décider si le Conseil doit ou non être saisi<sup>33</sup>.

Lorsque le Comité donne un avis favorable de saisine le Conseil tout entier examine les pétitions et décide des mesures à prendre<sup>34</sup>. Il a le choix des moyens (Par exemple, nommer une commission d'enquête chargée d'étudier sur place l'infraction dont la minorité se prétend victime ou inviter l'Etat à abroger une disposition (loi ou règlement) contraire aux traités).

Le Conseil peut aussi consulter la Cour permanente de Justice internationale afin d'avoir un éclairage sur un point de droit concernant les clauses des minorités (Art.14 du Pacte de la SDN).

-La phase juridictionnelle prévoit le recours à la Cour permanente de Justice internationale en cas de divergences d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant les stipulations des traités des minorités entre les gouvernements intéressés et l'un quelconque des Etats membres du Conseil (Art.12 du Pacte de la SDN). Ces derniers peuvent aussi par voie de requête unilatérale demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale.

Après avoir fonctionné pendant un certain temps de manière satisfaisante (notamment lors des conflits lituano-polonais en 1920 et albano-yougoslave en 1921), dès les années trente, le système se heurte à la critique croissante des Etats vaincus, nouvellement créés ou agrandis, qui le trouvent discriminatoire car les Etats vainqueurs n'assument aucune obligation. De plus, les Etats possédant des minorités sont divisés entre les grands et petits Etats (par exemple aucune obligation n'est imposée à l'Allemagne ou l'Italie).

Cette discrimination pousse la Pologne, en 1934, à décider qu'en attendant la mise en vigueur d'un système général et uniforme de la protection des minorités, elle se refuse dorénavant à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application du système de protection des minorités.

Ainsi, bien avant la deuxième guerre mondiale, le mécontentement des Etats et des minorités fait partiellement sortir le problème de la protection des minorités du cadre de la SDN.

Cependant, c'est l'absence de moyen coercitif à la disposition de la Société des Nations qui constitue la faiblesse majeure du système.

La seule sanction des décisions du Conseil de la SDN est d'exclure l'Etat membre (Art.16 du Pacte de la SDN). Le Conseil ne pouvant suppléer la volonté des Etats d'exécuter loyalement les obligations que les traités leur assignent, les clauses des traités sont progressivement ignorées et les minorités de plus en plus maltraitées. Le système de la SDN périclète finalement, comme l'Europe du Traité de Versailles, par la montée des chauvinismes nationaux, l'irréductibilité croissante des minorités allemandes hors du Reich et l'avènement des dictatures.

Enfin, l'échec du système de la SDN peut aussi être recherché dans l'idée que la philosophie politique qui fonde les traités n'est pas adaptée. En effet, les mesures qu'ils proposent ne sont en fait que l'extension aux minorités, sous forme de droits personnels, du principe des nationalités appliqué territorialement aux nouveaux Etats. Cette extension de la logique de la théorie de l'Etat-nation enferme un contresens avec la réalité qui lui échappe et entraîne l'inefficacité du système.

### 3-2 : L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

#### 3-2-1 : Une prise en compte tardive du problème des minorités

L'Organisation des Nations-Unies naît le 24 octobre 1945 après ratification de sa Charte par 51 Etats. Elle prend dans une large mesure la succession de la SDN qui cesse officiellement d'exister en avril 1946 après le transfert de ses biens à l'ONU.

Le système essentiellement européen du temps de la SDN devient alors explicitement universel, ce qui change l'angle d'approche des problèmes.

L'ampleur du désastre et l'horreur des crimes commis qui ont frappé l'humanité réputée civilisée engendrent dans l'opinion publique un mouvement de fond en faveur des droits de l'homme.

Le problème des minorités passe alors au second plan. D'autant que les minorités en Europe médiane sont désormais moins de 10 millions depuis la guerre et les transferts de population qui l'ont suivi. D'ailleurs, la plupart des Etats nient l'existence de groupes minoritaires sur leur territoire. En Europe de l'Est l'ordre communiste semble avoir résolu le problème et à l'Ouest, les Etats vainqueurs ne voient pas l'intérêt de reconnaître dans l'ordre international des droits à des

groupes alors même que la Charte des Nations-Unies stipule que le principe de non-ingérence constitue l'une des règles clés de l'Organisation (Art. 2 § 7).

La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations-Unies du 10 décembre 1948 devient donc l'unique texte de référence en matière d'action humanitaire, s'appliquant sans distinction d'aucune sorte (telle que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, etc.) (art. 2).

L'idée de base est de protéger les libertés et droits fondamentaux de l'individu et d'assurer la non-discrimination et l'égalité. La mise en œuvre effective des dispositions concernant la non-discrimination rendant alors inutile l'adoption de dispositions spécifiques sur les droits des minorités.

Cependant, il apparaît vite, notamment parmi les fonctionnaires internationaux, que sans droits collectifs les droits individuels sont bien souvent dépourvus d'efficacité et qu'il faut aussi prendre des mesures, à la fois, pour protéger plus efficacement de la discrimination les personnes appartenant à des minorités et pour promouvoir leur identité.

Des droits spéciaux applicables aux minorités sont donc progressivement mis en place pour compléter les dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme concernant la non-discrimination.

Une Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités est créée dès 1947. Mais c'est surtout un organe de réflexion composé d'experts élus par la Commission des droits de l'homme et sans caractère politique. Ainsi jusqu'en 1966, les minorités n'occupent en apparence qu'une faible place dans les forums internationaux<sup>35</sup>.

### 3-2-2 : les principes élaborés par l'ONU

En 1966, l'adoption par l'ONU du Pacte des droits civils et politiques marque le retour de la problématique minoritaire au niveau international (mais il n'entrera en vigueur qu'en 1976).

La disposition juridiquement contraignante sur les minorités (la plus largement acceptée actuellement) est stipulée dans son article 27 : « Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à 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 ».

Aux termes de cet article, les personnes appartenant à une minorité ont donc droit à leur identité (qu'elle soit nationale, ethnique, religieuse ou linguistique, ou qu'elle résulte de la combinaison de plusieurs de ces composantes) et à la préservation des caractéristiques qu'elles souhaitent maintenir et développer.

L'applicabilité de cet article n'est pas soumise à la reconnaissance officielle d'une minorité par un Etat et il n'est pas demandé aux Etats d'adopter des mesures spéciales, cependant ceux qui ont ratifié le Pacte sont tenus de veiller à ce que toutes les personnes relevant de leur juridiction jouissent de leurs droits, et ils peuvent de ce fait avoir à prendre des mesures spécifiques pour mettre un terme aux inégalités dont les minorités sont victimes. Ce texte, bien que conservant l'approche individualiste traditionnelle en parlant de personnes appartenant à des minorités et non de minorités, marque un progrès très significatif.

En 1991, une étude réalisée pour le compte de la Sous-Commission par les professeurs F. Capotorti et J. Deschênes lance l'idée d'une Déclaration des Nations-Unies sur les droits des groupes minoritaires. Cette réflexion aboutit le 18 décembre 1992 à l'adoption sans vote par l'Assemblée générale de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques.

C'est le seul instrument des Nations Unies qui traite des droits spéciaux des minorités en un texte distinct.

Celui-ci, tout en ménageant l'équilibre entre, les droits des personnes appartenant à une minorité de maintenir et développer leur identité et leurs caractéristiques, et les obligations correspondantes des Etats, préserve en fin de compte l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la nation dans son ensemble. Il énonce dans son préambule « la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent ».

Le texte énumère une liste de droits en faveur des personnes appartenant à des minorités dont notamment celui de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, d'utiliser leur propre langue en privé ou en public librement, sans ingérence ni discrimination (art.2). Il prévoit non seulement de protéger l'existence et l'identité des minorités, mais aussi de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité (art. 1).

Cependant il ne crée pas véritablement pour les Etats d'obligation juridique précises et de nombreux Etats, notamment occidentaux, traînent encore les pieds.

En 1993, est créé par l'Assemblée générale, le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Il est chargé, selon un programme détaillé élaboré en trois volets : - de promouvoir et appliquer les principes énoncés dans la Déclaration - de coopérer avec d'autres organes et entités des Nations-Unies, avec la communauté internationale de défense des droits de l'homme et avec

les programmes d'assistance technique et de services consultatifs - d'entamer le dialogue avec les gouvernements et les autres parties concernées par les questions des minorités.

Ces trois activités complémentaires ont une fonction de prévention importante.

En 1995 est créé le Groupe de travail sur les minorités afin de promouvoir et de suivre l'application des droits contenus dans la Déclaration<sup>36</sup>. La participation aux sessions du Groupe de travail est ouverte aux représentants des gouvernements, aux organisations intergouvernementales, aux organisations non gouvernementales (dotées ou pas du statut consultatif auprès du Conseil économique et social) et aux spécialistes s'intéressant à la protection des minorités.

Aujourd'hui, les deux textes majeurs élaborés par l'ONU pour la protection des minorités sont donc le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 27) et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Cependant, d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient aussi des droits spéciaux pour les personnes appartenant à une minorité : - la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (art. 2) - la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art.2 et 4) - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13) - la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 30) - la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation (art. 5) - la Déclaration de l'UNESCO sur la race et les préjugés raciaux (art. 5).

De même, si le groupe de travail sur les minorités et le Haut-Commissaire sont les organes principaux de l'ONU sur la question, d'autres comités ont une compétence particulière en matière de respect des droits des minorités : - Le Comité des droits de l'homme qui surveille la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - le Comité des droits économiques, sociaux et culturels correspondant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturel - le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale qui s'occupe de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale - le Comité des droits de l'enfant qui s'attache à la Convention relative aux droits de l'enfant.

### 3-2-3 : le système de protection de l'ONU

A défaut de véritables moyens coercitifs, l'action de promotion et de protection de l'ONU s'exerce de plusieurs façons.

Des études sont effectuées sur la protection des minorités, principalement par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités<sup>37</sup>.

Des experts indépendants peuvent être nommés par l'ONU pour enquêter et faire un rapport sur la situation dans un pays où des minorités sont confrontées à des violations de leurs droits. Les conclusions et recommandations de ces rapporteurs spéciaux sont publiées et discutées. Cela permet aussi de porter ces questions à l'attention de la communauté internationale et sert, soit à orienter les gouvernements intéressés, soit à exercer des pressions pour lutter contre les problèmes révélés.

Les Etats concernés par la présence d'une minorité, doivent présenter des rapports périodiques aux comités cités précédemment dans lesquels ils présentent les mesures qu'ils ont pris.

Un représentant du pays concerné peut éventuellement répondre aux questions des experts membres du comité et commenter les observations qui sont faites.

Après l'examen du rapport, les comités émettent des conclusions dans lesquelles ils peuvent constater que les droits des minorités ont été violés, demander à l'Etat en cause de cesser de léser les droits en question et l'appeler à adopter des mesures pour améliorer la situation.

Les gouvernements peuvent aussi demander l'aide d'experts, notamment de spécialistes de la prévention des conflits, pour faire face à des situations existantes ou potentielles impliquant des minorités.

Des procédures de réclamation existent pour violation des droits de l'homme, y compris des droits spécifiques des minorités, notamment :

-La procédure confidentielle (dite Procédure 1503) qui autorise un groupe de travail de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (et en dernier ressort, le Conseil économique et social) à recevoir des communications relatives à des situations qui constituent un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, y compris celles qui revêtent une importance particulière pour les minorités<sup>38</sup>.

-La procédure de l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prévoit qu'un Etat partie peut réclamer contre un autre Etat partie ne respectant pas les droits énoncés dans le Pacte, notamment par l'article 27 (de plus, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte prévoit aussi la présentation au Comité des droits de l'homme de communications émanant d'un particulier qui prétend qu'un Etat partie a violé l'un des droits énoncés).

-La procédure de réclamation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui autorise les communications émanant d'un particulier ou d'un groupe qui se déclare victime de la violation de ses droits et la réclamation d'un Etat contre un autre<sup>39</sup>.

-D'autres procédures de réclamation sont prévues par exemple dans le cadre de la Convention contre la torture ou par certaines institutions spécialisées telles que l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Des mécanismes d'alerte sont institués pour empêcher que les tensions raciales, ethniques ou religieuses ne dégénèrent en conflit.

Ainsi, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a établi un mécanisme d'alerte rapide par lequel l'attention de ses membres est appelée sur des situations où la discrimination raciale a atteint un niveau inquiétant.

De même, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme joue le rôle de médiateur dans les situations qui peuvent dégénérer en conflit en agissant au niveau diplomatique par des contacts avec chacun des gouvernements en cause et en encourageant le dialogue entre les parties concernées.

L'exemple récent du Timor illustre un mode de réaction de l'ONU. Face à la répression en Indonésie contre le peuple timorais avec des violations graves et massives des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme a tenu une session spéciale en septembre 1999 sur la question du Timor oriental et a décidé de créer une commission internationale d'enquête. Le 31 janvier 2000, celle-ci a remis un rapport dénonçant la responsabilité de militaires indonésiens dans les massacres.

### 3-3 : L'EUROPE

Après la seconde guerre mondiale consacrant l'échec de la SDN, l'Europe, zone emblématique de la problématique minoritaire, a été lente à se mobiliser en matière de protection multilatérale des minorités.

C'est l'OSCE<sup>40</sup> et le Conseil de l'Europe qui se sont saisis de la question. Une collaboration s'est alors progressivement instaurée entre eux avec un partage des compétences.

L'OSCE se charge de l'aspect politique et le Conseil de l'Europe s'occupe de la mise en forme juridique des principes acceptés par les Etats.

### 3-3-1 : Le Conseil de l'Europe

Bien que le Conseil de l'Europe se soit préoccupé assez tôt de la question des minorités ; pendant longtemps ses initiatives rencontrent peu d'échos et le sujet est écarté pendant près de quarante ans.

En 1949, la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée consultative publie un rapport sur l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles soulignant la nécessité d'une protection des minorités.

En 1961, l'Assemblée adopte une recommandation (285-1961) invitant le Comité des ministres à ajouter à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>41</sup> un protocole additionnel garantissant certains droits spécifiques aux minorités nationales. Mais le projet est abandonné en 1973 après que le comité d'experts chargé de ce travail ait finalement conclu à son inutilité (il a même ajourné ses travaux un certain temps).

Ce n'est qu'en 1990, avec la chute du rideau de fer et la flambée de nationalisme qui suit, que cette préoccupation ressurgie sous la forme de la recommandation 1134 qui énumère un certain nombre de garanties fondamentales pour la sauvegarde des minorités.

En 1992, le Comité des Ministres adopte la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.<sup>42</sup> Il charge aussi le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques pour la protection des minorités.

En 1993, reprenant l'idée de 1961, l'Assemblée invite le Comité des ministres à adopter un protocole additionnel à la CEDH concernant les minorités (recommandation 1201). Le texte n'est pas retenu par ce dernier mais il reste important dans la mesure où l'Assemblée se considère comme liée par lui et du fait que les Etats membres ou candidats à l'adhésion sont contraints d'en respecter les termes sous peine de sanctions<sup>43</sup>.

Un pas décisif est franchi au Sommet de Vienne d'octobre 1993. Les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe conviennent que les minorités doivent être protégées et

respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et à la paix. Ils confient au Comité des ministres la tâche de traduire rapidement et aussi largement que possible en instruments juridiques dans une convention-cadre les engagements politiques adoptés par la CSCE (annexe 2 de la Déclaration).

La Convention-cadre étant ouverte à la signature d'Etats non membres du Conseil, elle doit aussi préciser les règles que les Etats contractants seront tenus d'insérer dans leurs législations nationales pour assurer une protection convenable aux minorités nationales.

En plus, le comité est chargé d'entreprendre la rédaction d'un protocole additionnel à la CEDH dans le domaine des droits culturels.

En novembre 1993, un Comité ad hoc pour les minorités nationales (CAHMIN) est mis en place. Composé d'experts, son projet est rapidement rédigé. Proposé en avril 1994, il est adopté par le Comité des ministres le 10 novembre 1994. La Convention-cadre, ouverte à la signature des Etats membres le 1 février 1995, entre en vigueur le 28 février 1998.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, destinée dans l'esprit de ses concepteurs à régler les questions minoritaires en Europe de l'Est, constitue le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités en général. Elle est accompagnée d'un rapport explicatif destiné à faciliter sa compréhension et son application par les Etats.

Son texte énumère un certain nombre de principes directeurs relatifs à la promotion identitaire des minorités nationales dans le respect de la prééminence du droit, de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale des Etats. Les règles proposées sont destinées à être adaptées aux particularités de chaque Etat et de chaque minorité. Elles constituent, à ce jour, le standard le plus élevé d'engagement en faveur des minorités pris par des Etats<sup>44</sup>.

Certaines obligations concernent aussi les minoritaires, notamment le loyalisme civique vis-à-vis des Etats et l'intangibilité des frontières de ceux-ci (art. 21).

Toutefois, certains problèmes, sources de controverses, persistent. Par exemple le concept de minorité n'est toujours pas défini, il n'y a pas de reconnaissance de droits collectifs et certaines dispositions étant formulées « s'il y a lieu » les Etats disposent d'une grande latitude dans la mise en œuvre de ces obligations.

En matière de contrôle d'application, le texte prévoit (art. 24) que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est responsable de l'évaluation de la mise en œuvre effective de la Convention par les parties contractantes. Il est assisté d'un comité consultatif<sup>45</sup>.

Cependant ce mécanisme, à caractère essentiellement politique, est assez souple. Il repose davantage sur un principe d'information que sur la coercition (art. 25).

Par contre, le CAHMIN s'est rapidement heurté à de grosses difficultés sur le Protocole additionnel à la CEDH en matière de droits culturels du fait de la réticence des Etats à souscrire des engagements susceptibles de sanction par la Cour européenne des droits de l'homme. Devant ce blocage le Comité des ministres décide, en 1996, de suspendre les travaux du CAHMIN jusqu'à la mise au point de nouvelles normes en la matière.

En octobre 1997, le conseil décide de renforcer son action dans ce domaine en instituant un Commissaire des droits de l'homme chargé des minorités<sup>46</sup>.

Le Conseil de l'Europe développe aussi depuis 1991 le concept de «projets pilotes » dans le domaine de l'éducation et des relations interculturelles en direction des pays de l'Europe de l'Est.

A partir de 1995, différents projets ont été lancés (dans le domaine des médias, de l'éducation, du logement et des services sociaux, de la démocratie locale, de la coopération régionale<sup>47</sup>) en vue de favoriser la confiance dans le domaine des minorités, tant au sein de la société politique que de la société civile, dont le Programme Phare.

D'autre part, des programmes de coopération et d'assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale dans le domaine des droits de l'homme ont été mis en place.

C'est, toutefois, sur le plan normatif que la contribution du conseil de l'Europe est majeure.

### 3-3-2 : L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Dès sa création le 1 août 1975, la question des minorités a été une préoccupation de la CSCE (devenue l'OSCE)<sup>48</sup>. Depuis, elle n'a pas cessé de prendre de l'importance au sein du volet « dimension humaine » (encore appelé troisième corbeille) de la CSCE.

Lors de réunion de Madrid (1980-1983) la nécessité d'une action pour assurer aux minorités la jouissance de leurs droits est évoquée.

Mais c'est à la conférence de Vienne (1986-1989) que le problème des minorités prend un nouveau départ grâce à l'ouverture idéologique survenue à l'Est avec la pérestroïka de M. Gorbatchev.

Le document de clôture, signé le 15 janvier 1989, mentionne une série de droits très concrets en faveur des minorités nationales (par exemple en matière de voyages ou de communication

transfrontalière). Il amorce surtout une reconnaissance de la dimension collective de la question des minorités. Les Etats sont désormais chargés de veiller sur la pérennité des identités minoritaires.

De plus, un mécanisme de garantie spécifique à la dimension humaine applicable aux problèmes de minorités est mis en place<sup>49</sup>.

Après Vienne, le processus minoritaire s'est nettement accéléré.

En juin 1990 à Copenhague, la conférence de suivi consacrée à la dimension humaine de la CSCE détaille les droits des minorités.

Dans le document final, tout le chapitre 4 est consacré aux « droit des personnes appartenant à des minorités nationales ».

Ce document innove en reconnaissant la nécessité de prendre des mesures spéciales<sup>50</sup> pour rétablir au bénéfice des minorités une égalité réelle non assurée par la règle commune et sans que ces mesures soient considérées comme discriminatoires par la majorité<sup>51</sup>.

En dépit de son caractère non-contraignant, de l'absence de définition d'une minorité et de la non reconnaissance de droits collectifs, la force politique de la Déclaration de Copenhague fait qu'elle est aujourd'hui considérée comme la « Charte européenne des minorités » au sein des 34 Etats signataires.

En 1991 à Moscou, la troisième réunion relative à la dimension humaine s'est attachée à améliorer le mécanisme des droits de l'homme<sup>52</sup>.

Enfin, en juillet 1992 à la Conférence d'Helsinki, est créé le poste de Haut Commissaire pour les Minorités Nationales, sur une proposition initiale des Pays-Bas.

Complétant le mécanisme de prévention des conflits et de gestion des crises et agissant sous l'égide du Comité des Hauts Fonctionnaires (CHF), il est chargé en cas de crise grave de déclencher le plus rapidement possible une « alerte rapide » et, le cas échéant, d'engager une « action rapide », lorsque les tensions liées à des problèmes minoritaires n'ont pas atteint le seuil de l'alerte mais sont susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de la CSCE.

Personnalité indépendante jouissant d'une grande expérience en matière de minorités, le Haut Commissaire doit agir de son propre chef avec autorité<sup>53</sup>. Doté d'une logistique d'information<sup>54</sup>, il est autorisé à enquêter sur place et à auditionner les parties.

C'est l'ancien ministre néerlandais Max van der Stoel, qui est nommé à ce poste en décembre 1992. Depuis, il a accompli de nombreuses missions (en Hongrie, en Slovaquie au sujet de la minorité hongroise et des Roms, en Roumanie, en Macédoine, en Grèce et en Albanie).

Notamment en octobre 1994 il a entrepris une mission en Albanie au sujet de la minorité grecque. Il a recommandé au gouvernement de ce pays des mesures de stabilisation en particulier d'ordre éducationnel. Il a aussi suggéré aux autorités albanaises la mise en place d'une institution nationale et de mécanismes de surveillance se rapportant à des plaintes en matière de discrimination ethnique.

Par contre sa médiation n'a pas été efficacement mise à profit pour prévenir le conflit du Kosovo où les tensions pesaient depuis des années.

L'idée maîtresse dégagée depuis par le Haut-Commissaire est de se consacrer prioritairement à l'aspect action rapide de son mandat au détriment de l'alerte rapide. Il estime en effet qu'il faut intervenir le plus tôt possible dès lors qu'un problème a été identifié car si l'on attend trop longtemps les positions deviennent tellement intransigeantes qu'il n'y a plus la possibilité de construire un pont entre les parties en conflit.

En 1994 lors du Sommet de Budapest de l'OSCE, les 52 Etats membres ont confirmé leur détermination de faire avancer résolument la mise en œuvre des dispositions relatives à la protection des minorités<sup>55</sup> et décidé de développer la coopération trans-régionale

De même, les Sommets de Lisbonne en 1996 et de Saint-Petersbourg en 1999 ont réitéré les mêmes engagements sur les minorités.

De plus, l'OSCE a adopté une série de recommandations afin de fournir un guide aux Etats sur la façon d'exécuter les engagements minoritaires : -concernant les droits à l'éducation des minorités nationales et les relations interethniques (élaboré à La Hayes en 1996) - pour les droits linguistiques (à Oslo en 1998) - sur la participation effective des minorités nationales dans la vie publique (à Lund en 1999).

Désormais les minorités nationales sont devenues une préoccupation constante de l'OSCE. Elles occupent une place majeure dans les documents adoptés et les activités de cette institution.

Ce problème est considéré comme l'un des principaux facteurs d'instabilité dans les Balkans, le Caucase et tout le continent européen

Dans l'ensemble, un travail considérable a été réalisé en un temps très court.

Même si les engagements pris ont un caractère encore trop imprécis et s'il manque des sanctions claires en cas de violation par les Etats de ce nouveau corps de règles (notamment face aux conflits ayant éclaté au Kosovo, en Tchétchène ou en Macédoine), les progrès enregistrés sont particulièrement significatifs et ils devront désormais être pris en compte par les responsables des Etats.

## CONCLUSION

L'effervescence nationale en Europe médiane qui a fait émerger la question des minorités de la conscience européenne est, aujourd'hui encore, l'épicentre de la problématique minoritaire qui alimente les réflexions géopolitiques et juridiques contemporaines.

Après les vaines tentatives de la SDN, l'ONU puis l'Europe sont finalement parvenus à élaborer un arsenal juridique international qui représente dorénavant un corpus essentiel pour les minorités.

Marquée par l'adoption de textes majeurs auxquels souscrivent de plus en plus d'Etats, la dernière décennie trace la voie vers une société nouvelle, plus ouverte et moins soumise au poids identitaire hérité de l'histoire, dans laquelle les générations futures pourront s'épanouir.

Bien sur, la volonté politique fait encore souvent défaut pour traduire ces règles dans l'ordre interne de nombreux Etats.

Néanmoins des incitations économiques peuvent venir en appui des principes politiques et juridiques. Les notions d'ouverture politique et économique sont souvent complémentaires pour résoudre les tensions communautaires.

En effet, par delà les antagonismes historiques, il existe souvent des problèmes économiques sous-jacents qui expliquent les rivalités<sup>56</sup>. La ségrégation n'est pas forcément d'ordre éducatif, culturel ou religieux, elle est aussi souvent économique. L'exploitation sociale et économique amène la prise de conscience politique d'une minorité. La révolte et l'exaltation identitaires expriment alors la recherche d'une échappatoire ! Ainsi, les frustrations sociales liées à

l'effondrement de l'économie communiste correspondent à la résurgence des vieilles rancunes nationales.

D'ailleurs, plus les minorités sont intégrées économiquement moins elles se plaignent<sup>57</sup>. C'est une opinion couramment répandue parmi ceux qui œuvrent à maintenir la paix entre les communautés que le meilleur antidote aux flambées nationalistes est l'enrichissement des populations en causes. L'attrait de la consommation détourne généralement de la violence<sup>58</sup> !

C'est la démarche pragmatique que l'Union européenne a adopté avec sa stratégie de pré-adhésion.

Elle aide les pays candidats à restaurer leur économie mais en imposant la consolidation des acquis démocratiques, notamment pour les minorités selon les termes de la Convention-cadre du conseil de l'Europe. Ainsi, c'est la volonté affirmée d'accéder à l'Union qui constitue la garantie de leurs efforts pour satisfaire aux clauses juridiques des accords du Pacte<sup>59</sup>.

De même, avec le Pacte de stabilité adopté le 30 juillet 1999, qui associe les aspects de sécurité, de droits de l'homme et de relance économique<sup>60</sup>, elle vise un apaisement de longue durée de la région.

Cette voie nouvelle amenant progressivement les Etats à tenter de régler dans de bonnes conditions leurs problèmes de minorités, non par crainte de sanction mais par intérêt dans un but de développement, semble très prometteuse.

Un autre élément clés est le courant d'opinion, initié dans les années 90 par l'universitaire Mario Bettati et symbolisé par Médecin du monde, qui a ébranlé les principes sacrés de « souveraineté » et de « non-ingérence » en développant la notion humanitaire de « Droit légitime d'ingérence ».

Ce nouvel acteur de la scène internationale que sont dorénavant les organisations non gouvernementales (ONG) est le catalyseur qui permet de contourner les blocages politiques et de faire progresser dans les faits la situation des minorités.

Souvent proche du terrain où les tensions se manifestent, les ONG peuvent avoir un rôle de médiateur et surtout elles sensibilisent l'opinion nationale et internationale lorsque les droits des minorités sont violés. Elles collaborent d'ailleurs régulièrement avec les organes officiels de l'ONU ou de l'OSCE travaillant sur la question.

Enfin, la guerre du Kosovo ou le conflit du Timor, sont l'illustration d'un nouveau réveil national et de son essor dans le monde au détriment de la souveraineté et de la juridiction des Etats.

Le métissage planétaire des populations et les appartenances multiples (culturelles, ethniques et religieuses) des sociétés dans un contexte de forte mondialisation amènent inévitablement à la révision du concept d'Etat-nation.

Ce modèle traditionnel d'Etat homogène et souverain est dépassé. Il n'est plus adapté à la diversité, à la complexité et à l'interdépendance des situations modernes. Il ne répond plus à l'évolution générale des idées politiques et des mentalités.

L'Etat futur devra donc s'adapter par des structures plus souples, non seulement à l'ingérence (économiques et juridiques) des organismes internationaux auxquels il devra s'intégrer, mais aussi à une décentralisation et une diffusion de l'autorité dans la société civile.

A cet effet, des autonomies locales (régionales, provinciales et communales) permettront de valoriser les identités culturelles et d'instaurer un équilibre entre les diverses communautés.

Le résultat sera un enrichissement mutuel et l'essor général de la société.

L'importance de cet apport des diversités ethniques et culturelles a d'ailleurs été soulignée par le président américain Bill Clinton, le 27 janvier 2000 devant le Congrès, dans son discours sur l'état de l'Union : « Dans un peu plus de cinquante ans, il n'y aura plus de race majoritaire en Amérique. Dans un monde de plus en plus interconnecté, cette diversité peut constituer notre plus grand atout. Il suffit de regarder cette Chambre. Regardez autour de vous. Dans ce Congrès, nous avons des membres de presque toutes origines raciales, ethniques et religieuses. Et je pense que vous serez d'accord avec moi sur le fait que c'est pour cela que l'Amérique est plus forte. »

## ANNEXE 1 : TABLE DES MATIERES

Introduction	
1 : <u>LE CONCEPT DE MINORITE</u> .....	3
1-1: ORIGINE DU CONCEPT .....	3
1-1-1 : La création des minorités.....	3
1-1-2 : Une problématique récente .....	5
1-2 : LE MYTHE DE LA NATION.....	6
1-2-1 : Evolution du sens donné au terme nation.....	6
1-2-2 : L'idée d'Etat- nation.....	6
1-3 : LA PROBLEMATIQUE MINORITAIRE.....	8
1-3-1 : L'absence de définition .....	8
1-3-2 : Les revendications des minorités .....	11
1-3-3 : La résistance des Etats.....	12
1-3-4 : Un problème international .....	13
2 : <u>LES ETATS ET LA PROTECTION DES MINORITES</u> .....	14
2-1 : UNE PROTECTION RECENTE.....	14
2-2 : UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE .....	15
2-2-1 : La protection des coreligionnaires .....	15
2-2-2 : Les premiers traités bilatéraux .....	15
2-2-3 : Les premières conventions multilatérales.....	16
3 : <u>ELABORATION D'UN DROIT DES MINORITES PAR LES ORGANISMES</u> <u>INTERNATIONAUX</u> .....	18
3-1 : LA SOCIETE DES NATIONS (SDN).....	18
3-1-1 : les principes de la SDN .....	18
3-1-2 : Le système de la SDN .....	19
3-2 : L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU).....	21
3-2-1 : Une prise en compte tardive du problème des minorités.....	21
3-2-2 : les principes élaborés par l'ONU .....	22
3-2-3 : le système de protection de l'ONU .....	24
3-3 : L'EUROPE .....	26
3-3-1 : Le Conseil de l'Europe.....	27
3-3-2 : L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) .....	29

## Conclusion

## ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES :

- Jacques Ancel, Peuples et nations des Balkans, Editions C.T.H.S,1992  
Jean-Marie Becet et Daniel Colard, Les droits de l'homme-Dimensions nationales et internationales, Editions Economica, 1982  
Roland Breton, Peuples et États. L'impossible équation, Edition Flammarion, 1998  
Jocelyne Fenardt, Philippe Poutignat, Théorie de l'ethnicité, PUF, 1995  
Paul Garde, Les Balkans, Editions Flammarion, 1994  
Victor-yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996, Ed Bruylant, 1996  
Paul Girardet, Nationalisme et nations, Editions Complexe, 1996  
Guy Hermet, Histoire des nations et du nationalisme en Europe, Editions Seuil, 1996  
Geneviève Koubi et Hervé de Guillorel, Les droits de l'homme et la protection des minorités linguistiques, Editions Bruylant, 1999  
Bernard Lory, L'Europe balkanique de 1945 à nos jours, Editions Ellipses, 1996  
Joseph Yacoub, Les minorités dans le monde. Faits et analyses, Ed Desclée de Brouwer, 1998

### ARTICLES :

- Christophe Chiclet, Les minorités dans le cône sud des Balkans, Relations internationales et stratégiques 28, 1997  
Aymeric Chauprade, La géopolitique des Balkans, Les cahiers du CHEAR 44, 2000  
Gérard Cohen-jonathan, La protection internationale des droits de l'homme-organisations universelles, Documentation française 3-6, 2000  
Xavier Grettiez, L'ethno-nationalisme en Europe occidentale, La documentation française 843, 2000  
Ted Robert Gurr, Le déclin des guerres ethniques, Foreign affairs 79-3, 2000  
Catherine Lalumière, L'action du conseil de l'Europe en faveur du droit des minorités, Migrations société 30, 1993  
Redjep Meidani, Européaniser les Balkans, Politique internationale 85, 1999  
Thierry de Montbrial, Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie, Politique étrangère 3-98  
Yves Plasseraud, Comment mieux protéger les droits des minorités ?, Le monde diplomatique 554, 2000  
Remacle, La CSCE et les droits des minorités nationales, Politique étrangère 1, 1993  
Paul Tavernier, A propos de la convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, Revue générale du droit international 2, 1995  
Francois Thual, Le siècle des séparatismes, Relations internationales et stratégiques 37, 2000  
Nebojsa Vukadinovic, Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans, Politique étrangère 1, 2000  
Joseph Yacoub, Minorités nationales et prolifération étatique, Revue internationale et stratégique 36, 2000 . L'émergence des minorités, Le monde diplomatique 45, 1999

### SITES INTERNET :

- Conseil de l'Europe  
ONU  
L'Union européenne  
OSCE  
divers (Le monde diplomatique, etc.)

**Annexe 3 :**  
**Déclaration des droits des personnes appartenant à des  
minorités nationales ou ethniques, religieuses  
et linguistiques**

Adoptée par l'Assemblée générale  
des Nations Unies dans sa résolution 47/135  
du 18 décembre 1992

L'Assemblée générale,

Réaffirmant que l'un des principaux buts des Nations Unies, selon la Charte, est de promouvoir et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Réaffirmant sa foi dans les droits de l'homme fondamentaux, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes et des nations, grandes et petites,

Désireuse de promouvoir le respect des principes contenus dans la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction et la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que dans d'autres instruments internationaux pertinents qui ont été adoptés sur le plan universel ou régional et dans ceux qui ont été conclus entre différents Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies,

S'inspirant des dispositions de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques,

Considérant que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent,

Soulignant que la promotion constante et la réalisation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, faisant partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble et s'inscrivant dans un cadre démocratique fondé sur la légalité, contribueraient au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les Etats,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important à jouer en ce qui concerne la protection des minorités,

Ayant à l'esprit les travaux déjà accomplis au sein du système des Nations Unies, notamment par la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et les organes créés en application des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments internationaux

pertinents relatifs aux droits de l'homme, en vue de promouvoir et de protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Tenant compte de l'important travail effectué par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour ce qui est de protéger les minorités et de promouvoir et protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Consciente de la nécessité d'assurer une mise en œuvre encore plus efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pour ce qui est des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Proclame la présente Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

#### Article 1

1. Les Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.

2. Les Etats adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

#### Article 2

1. Les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après dénommées personnes appartenant à des minorités) ont le droit 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 ingérence ni discrimination quelconque.

2. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique.

3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale.

4. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations.

5. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique.

#### Article 3

1. Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté

avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination.

2. Les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la présente Déclaration.

#### Article 4

1. Les Etats prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi.

2. Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales.

3. Les Etats devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle.

4. Les Etats devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leurs territoires. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble.

5. Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.

#### Article 5

1. Les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.

2. Des programmes de coopération et d'assistance entre Etats devraient être élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.

#### Article 6

Les Etats devraient coopérer sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, notamment en échangeant des informations et des données d'expérience afin de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance.

#### Article 7

Les Etats devraient coopérer afin de promouvoir le respect des droits énoncés dans la présente Déclaration.

#### Article 8

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut empêcher les Etats de s'acquitter de leurs obligations internationales à l'égard des personnes appartenant à des minorités. En particulier, les Etats doivent s'acquitter de bonne foi des obligations et des engagements qu'ils ont

assumés au titre des traités ou accords internationaux auxquels ils sont parties.

2. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration ne porte pas atteinte à la jouissance par quiconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus.

3. Les mesures prises par les Etats afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas à priori être considérées comme contraires au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

4. Aucune des dispositions de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

#### Article 9

Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs.

## Annexe 4 :

### Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Strasbourg, 1.11.1995

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats, signataires de la présente Convention-cadre, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun; Considérant que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales; Souhaitant donner suite à la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993; Résolus à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif Considérant que les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

Considérant qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société;

Considérant que l'épanouissement d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre Etats mais se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales respectueuse de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat;

Prenant en compte la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles;

Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans les conventions et déclarations des Nations Unies ainsi que dans les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990;

Résolus à définir les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer, au sein des Etats membres et des autres Etats qui deviendront Parties au présent instrument, la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale;

Etant décidés à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente Convention-cadre au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées, Sont convenus de ce qui suit:

## Titre I

### Article 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

## Article 2

Les dispositions de la présente Convention-cadre seront appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

## Article 3

1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.

2. Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

# Titre II

## Article 4

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

## Article 5

1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

## Article 6

1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pouvaient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

## Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté

d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

## Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

## Article 9

1. Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

2. Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

3. Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

4. Dans le cadre de leur système législatif les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

## Article 10

1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

3. Les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

## Article 11

1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.

2. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.

3. Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs

conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

#### Article 12

1. Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2. Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3. Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

#### Article 13

1. Dans le cadre de leur système éducatif les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

#### Article 14

1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

#### Article 15

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

#### Article 16

Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

#### Article 17

1. Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

2. Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national

qu'international.

#### Article 18

1. Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

2. Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

#### Article 19

Les Parties s'engagent à respecter et à mettre en œuvre les principes contenus dans la présente Convention-cadre en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations prévues dans les instruments juridiques internationaux, notamment dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes.

### Titre III

#### Article 20

Dans l'exercice des droits et des libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales.

#### Article 21

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraires aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

#### Article 22

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou de toute autre convention à laquelle cette Partie contractante est partie.

#### Article 23

Les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers.

### Titre IV

#### Article 24

1. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention-cadre par les Parties contractantes.

2. Les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe participeront au mécanisme de mise en œuvre selon des modalités à déterminer.

## Article 25

1. Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre à l'égard d'une Partie contractante, cette dernière transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

2. Ultérieurement, chaque Partie transmettra au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fera la demande, toute autre information relevant de la mise en œuvre de la présente Convention-cadre.

3. Le Secrétaire Général transmet au Comité des Ministres toute information communiquée conformément aux dispositions du présent article.

## Article 26

1. Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.

2. La composition de ce comité consultatif ainsi que ses procédures sont fixées par le Comité des Ministres dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre.

# Titre V

## Article 27

La présente Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à la date de son entrée en vigueur, elle est aussi ouverte à la signature de tout autre Etat invité à la signer par le Comité des Ministres. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

## Article 28

1. La présente Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle douze Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention-cadre conformément aux dispositions de l'article 27.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention-cadre, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

## Article 29

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre et après consultation des Etats contractants, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter à adhérer à la présente Convention-cadre, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui, invité à la signer conformément aux dispositions de l'article 27, ne l'aura pas encore fait, et tout autre Etat non membre.

2. Pour tout Etat adhérent, la Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

### Article 30

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires pour lesquels il assure les relations internationales auxquels s'appliquera la présente Convention-cadre.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention-cadre à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention-cadre entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

### Article 31

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention-cadre en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

### Article 32

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil, aux autres Etats signataires et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention-cadre:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre conformément à ses articles 28, 29 et 30 ;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention-cadre.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention-cadre.

Fait à Strasbourg, 1<sup>o</sup> février 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à signer ou à adhérer à la présente Convention-cadre.

## ANNEXE 5 : NOTES

---

<sup>1</sup> Parmi les minorités de l'entre-deux-guerres dont ce fut l'origine, on peut citer : Les Lituaniens, Biélorusses et Ukrainiens de Pologne. Les Allemands, Hongrois et Ukrainiens de Tchécoslovaquie. Les Hongrois de Roumanie et de Yougoslavie. Les Slovènes et Croates d'Italie...

<sup>2</sup> Lorsqu'une minorité ne se rapproche ethniquement d'aucun autre Etat, elle est alors désignée par le qualificatif de peuple autochtone.

<sup>3</sup> En pratique, cette règle a toujours comporté un certain nombre d'exceptions et la notion de différence collective a donc surtout une signification religieuse. C'est ainsi que des minorités juives et arabes vivent en Espagne à l'époque d'Isabelle la catholique. De même, le grand duché de Lituanie reconnaît dès le 14<sup>e</sup> siècle un statut spécifique aux Juifs, aux Karaïmes et aux Tartars.

<sup>4</sup> Les minorités sont exclues du modèle rationnel et universel de nation développé au 18<sup>e</sup> siècle par les encyclopédistes. D'ailleurs elle est définie dans l'encyclopédie de Diderot et D'Alembert comme « La population d'un Etat, indépendamment des caractéristiques ou des sentiments de celle-ci. ».

<sup>5</sup> L'université de Paris de la Sorbonne compte quatre nations : l'honorable nation de France de langues romanes, la fidèle nation de Picardi néerlandophones, la vénérable nation de Normandie avec des peuples du nord-est et la constante nation de Germanie anglophones et germanophones.

<sup>6</sup> Renand déclare dans une célèbre conférence sur le thème de la nation, prononcée à la Sorbonne le 12 mars 1882 : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est le passé ; l'autre est le présent. L'une est dans la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est dans le consentement mutuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis ».

<sup>7</sup> Anthony Smith, spécialiste en la matière, considère que l'ethnie est la forme première de la nation. La nation apparaît comme le développement de l'ethnie sur les plans politique et juridique. Ce développement représente le passage de la communauté primitive et mythique, basée davantage sur la croyance que sur la réalité d'un ancêtre commun, à la communauté moderne et structurée associant les individus par les liens de la citoyenneté. Dans cette perspective le retour à l'ethnicité, constatée dans les récents conflits des Balkans, apparaît comme un phénomène de type régressif.

<sup>8</sup> Dans un avis du 31 juillet 1930 relatif à la question de Communautés gréco-bulgares.

<sup>9</sup> Il y précise que l'objectif de cette formule n'est que l'application de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui détermine que « Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à 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. »

<sup>10</sup> Dans son article 74 de la Convention du 15 mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne relative à la Haute Silésie, à propos de l'inscription des enfants dans les écoles minoritaires.

<sup>11</sup> Alain Frenet dans son Essai sur la notion de minorité nationale, en 1976, écrit : La minorité n'existe pas en soi, mais uniquement dans un rapport structurant la réalité sociale.

<sup>12</sup> Une autre illustration est donnée par la phrase de Jean-Paul Sartre dans son ouvrage Réflexion sur la question juive en 1961 « c'est l'antisémite qui fait le juif ».

<sup>13</sup> Ces revendications correspondent aux notions générales d'égalité et de liberté. Cependant, elles peuvent s'accompagner dans certains cas du rêve du retour aux sources, symbolisé par la création

---

des Etats du Libéria et d'Israël ou par la réclamation des Arméniens à la reconnaissance de leur droit à reconstituer un Etat dans leur pays d'origine.

<sup>14</sup> Cet aspect peut être illustré par la formule de Guy Héraud « dans un monde d'Etats souverains, l'égalité ne peut se réaliser que par l'indépendance politique ou le rattachement à l'Etat homo ethnique, c'est-à-dire par la sécession ».

<sup>15</sup> L'un des problèmes posé aux Etats par l'égalité revendiquée par les minorités est son application non pas en droit mais en fait. Pour avoir une égalité réelle, la minorité demande un traitement préférentiel compensateur de l'inégalité dont elle est victime. L'Etat doit donc prendre en considération son caractère distinctif en adaptant à sa situation particulière les principes législatifs et même les services publics.

Par exemple, en ce qui concerne la langue, l'adaptation de la loi signifie que la liberté de parole, la liberté de presse, la liberté de réunion, reconnues également à tous les sujets ne mettent le minoritaire sur le même plan que les autres que lorsque celui-ci a le droit de prendre la parole et de rédiger dans sa langue comme les autres dans la langue officielle.

Cela implique l'adaptation des services publics tels que l'administration ou la justice avec lesquels les minoritaires, comme tout le monde, sont appelés à entrer en rapport par les conditions même de la vie. Ainsi, tenant compte de l'ignorance des minoritaires de la langue officielle, l'Etat doit en conséquence organiser ses tribunaux et former ses fonctionnaires.

<sup>16</sup> Les intérêts de la majorité se confondent avec les intérêts de l'Etat qui repousse tout ce qui ne s'identifie pas au groupe majoritaire, tout ce qui ne parle pas la langue de la majorité, tout ce qui ne croit pas en la religion de la majorité, tout ce qui n'est pas lié aux affinités ethniques, au passé et à l'histoire qui ont permis au groupe majoritaire de se confondre avec lui.

<sup>17</sup> C'est ainsi que les Etats protestants se sont préoccupés dans l'histoire de la façon dont les protestants étaient traités dans les Etats catholiques.

<sup>18</sup> Dans son discours du 11 février 1918, le Président Wilson affirme : « Dans le monde nouveau où nous vivons, la justice et les droits des peuples affectent tout le champ des relations internationales au même titre que l'obtention des matières premières et de justes et équitables conditions commerciales ».

<sup>19</sup> Les premières formes de protection internationale des minorités sont apparues au lendemain des guerres de religion (luttres armées entre catholiques et protestants aux 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> siècles) qui aboutissent à la proclamation de la liberté de conscience religieuse.

L'Edit de Nantes de 1598, malgré sa révocation dramatique en 1685, marque le premier pas significatif en matière de protection des minorités.

<sup>20</sup> De même, en 1655, Cromwell intervient auprès de Mazarin en faveur des Vaudois habitant la France pour faire cesser les actes de violence dont ces derniers sont l'objet.

<sup>21</sup> Jusqu'en 1814, les Traités de Nimègue, de Ryswick, de Nvstad, de Breslau, de Varsovie et de Frederickshamm comportent tous des clauses semblables.

<sup>22</sup> De plus, l'Acte spécifie dans l'article 3 que les provinces belges sont assurées de leur représentation à l'assemblée des Etats Généraux et dans l'article 4 que toutes les provinces jouissent des mêmes avantages commerciaux et autres.

<sup>23</sup> L'Acte stipule « Les Polonais, sujets respectifs des Hautes Parties Contractantes obtiendront des institutions qui assureront la conservation de leur nationalité, d'après les formes d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera convenable de leur accorder » (art.1).

---

<sup>24</sup> Dans le même sens que le Protocole de Constantinople, l'Acte de Hatti-Houmayoun du 18 février 1856 impose à la Turquie l'obligation de protéger toutes les religions.

<sup>25</sup> Pour les autres religions la Convention stipule seulement que l'égalité des droits peut être étendue à leurs membres par des dispositions législatives.

<sup>26</sup> Il libère la Bulgarie, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie de la Turquie, confirme les principes d'égalité et de liberté affirmés en 1856 et oblige ces nouveaux Etats balkaniques à assurer l'égalité des droits individuels et la liberté de toutes les religions pour tous leurs sujets sans discrimination fondée sur la race, la langue et la religion.

<sup>27</sup> Cette intention se retrouve dans les avis de la Cour permanente de justice internationale. Notamment celui du 6 avril 1935 souligne que « l'idée qui est à la base des Traités pour la Protection des Minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un Etat dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une existence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population, tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent. »

<sup>28</sup> Les divers instruments internationaux mis en place dans le système de protection des minorités de la Société des Nations sont :

- Des Traités de paix (Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 entre les puissances alliées et associées et l'Autriche - Traité de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie - Traité de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie - Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 avec la Turquie, modifiant le Traité de Sèvres du 10 août 1920).

- Des Traités des minorités (Traité de Versailles du 28 juin 1919 entre les Puissances alliées et associées et la Pologne - Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 avec l'Etat serbo-croate-slovène (Yougoslavie) - Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 avec la Tchécoslovaquie - Convention de Neuilly du 27 novembre 1919 entre la Grèce et la Bulgarie - Traité de Paris du 9 décembre 1919 avec la Roumanie - Traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Grèce et l'Arménie, modifié par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923).

- Des Déclarations unilatérales de certains Etats, dont l'admission dans la Société des Nations a été subordonnée à l'adoption de mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les Traités des minorités ( L'Albanie, l'Estonie, la Finlande, l'Irak, la Lettonie, la Lituanie).

- Des Conventions spéciales entre des Etats directement intéressés ( Convention du 15 mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne relative à la Haute Silésie - Convention du 8 mai 1924 entre la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni d'une part et la Lituanie d'autre part concernant le territoire de Klaïpeda).

<sup>29</sup> La Cour permanente de Justice internationale reprend ce principe dans son avis du 6 avril 1935 relatif aux écoles minoritaires en Albanie dans lequel la Cour déclare « Les ressortissants des minorités doivent être sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'Etat ».

<sup>30</sup> Le traité du 28 juin 1919 avec la Pologne sert de modèle aux autres. Il stipule expressément que les ressortissants polonais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ont un « droit égal » à créer et à gérer des institutions communautaires.

<sup>31</sup> Ainsi une résolution de la troisième assemblée de la Société des Nations, le 21 septembre 1922, insiste pour que les membres des minorités coopèrent en citoyens loyaux avec la nation à laquelle ils appartiennent.

<sup>32</sup> Ainsi, dans le traité de 1919, « La Pologne s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles... soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni

---

aucune action officielle ne prévale contre elles ».

<sup>33</sup> Pour être déclarées recevables et être soumises à la procédure établie par les résolutions du Conseil, les pétitions doivent remplir les cinq conditions suivantes :

- avoir pour objet la protection des minorités, conformément aux traités
- ne pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie
- ne pas émaner d'une source anonyme ou mal établie
- être rédigée sans violence de langage
- contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire

<sup>34</sup> Conformément au modèle de traité de la Pologne, le Conseil peut alors « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance » (Art. 12).

<sup>35</sup> Malgré, la Résolution 217 C III de l'Assemblée générale des Nations-Unies reconnaissant, en 1948, que l'organisation ne peut pas rester indifférente au sort des minorités et invitant la Commission des droits de l'homme à examiner en détail cette question.

<sup>36</sup> Composé de cinq membres, il a été instauré (initialement pour une période de trois ans) à l'instigation de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

<sup>37</sup> Ainsi depuis les années 60, ont notamment été conduites :

- La définition des minorités en 1985 et 1996
- les moyens de faciliter le règlement de situations dans lesquelles sont impliquées des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques en 1993
- la classification et la différenciation des droits des minorités en 1996
- le problème du traitement juridique des minorités.

Mais malgré plusieurs études d'experts de la Sous-Commission et de longs débats dans de nombreuses instances, aucune définition universelle satisfaisante du terme minorité ne s'est révélée acceptable.

Cependant ce manque n'a pas empêché la promotion et la fixation de normes pour la protection des minorités.

<sup>38</sup> Un particulier ou un groupe de personnes qui a une connaissance directe et sûre de telles violations (par exemple une ONG) ou qui déclare être victime de violations peut présenter des communications.

<sup>39</sup> Cette procédure prévoit éventuellement la désignation d'une commission de conciliation, mais aucun Etat partie n'y a encore recouru.

<sup>40</sup> OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. CSCE : Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. La CSCE est devenu l'OSCE en 1994 lors du Sommet de Budapest.

<sup>41</sup> La CEDH se limite à la mention « appartenance à une minorité nationale » dans la clause de non-discrimination de l'article 14.

<sup>42</sup> Elle s'inscrit dans la démarche de la Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne adoptée le 14 décembre 1973 et entrée en vigueur depuis le 28 février 1998.

<sup>43</sup> En 1995 des parlementaires turcs se sont ainsi vu imposer un refus de mandat au motif de la

---

répression au Kurdistan.

<sup>44</sup> En effet, les obligations des Etats sont importantes. Ils ont notamment l'obligation de protéger l'existence des minorités nationales (art. 6 et 16), de promouvoir leur identité (art. 5) et aussi de leur reconnaître des droits spécifiques tel que, par exemple, la liberté d'enseignement minoritaire dans le cadre du système éducatif national (art. 13).

<sup>45</sup> Les Parties sont invitées à soumettre dans un délai d'un an suivant son entrée en vigueur, un rapport comportant des informations complètes sur les mesures législatives et autres prises pour donner effet aux principes de la Convention-cadre. D'autres rapports sont remis périodiquement (tous les cinq ans) ou sur demande du Comité des ministres en déterminant des modalités particulières pour les Etats non-membres.

Les rapports sont rendus publics par le conseil de l'Europe dès réception de même que l'avis du comité consultatif, les conclusions et les recommandations du Comité des ministres, et les commentaires éventuels de l'Etat concerné.

<sup>46</sup> Ce dernier, Alvaro Gille Robles, s'est coordonné avec Max van der Stoep, le Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, en s'occupant plus particulièrement de la Russie. Il a d'ailleurs rédigé des rapports très critiques sur la situation en Ingouchie et en Tchétchénie.

<sup>47</sup> Comme le centre de formation à Timisoara ou le studio régional de télévision bilingue russo-estonien en Estonie.

<sup>48</sup> Ainsi, l'acte final de la Conférence initiale d'Helsinki de 1975 sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) comporte une Déclaration dont le principe 7 stipule que « Les Etats participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales, respectent les droits des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ».

<sup>49</sup> C'est un mécanisme en quatre phases successives :

- une demande d'information
- des réunions bilatérales
- une notification aux Etats
- des discussions politiques lors de la conférence sur la dimension humaine.

<sup>50</sup> On parle alors de discrimination positive (correspondant à l'Affirmative Action des juristes américains).

<sup>51</sup> Il affirme ainsi l'obligation pour les Etats d'adopter « s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

<sup>52</sup> Mise en place de trois types de mesures :

- envoi par un Etat d'une demande d'informations à laquelle il doit être répondu dans les dix jours, suivi de rencontres bilatérales.
- envoi, à la demande de l'Etat concerné, d'une commission d'experts et d'arbitres de la CSCE.
- en cas d'échec, constitution d'une commission de rapporteurs qui doit présenter aux Etats concernés et au Comité de Hauts Fonctionnaires (CHF), dans un délai de trois semaines, les faits constatés et ses suggestions éventuelles.

<sup>53</sup> « Toutefois, le Haut Commissaire n'examinera pas de problème de minorités nationales dans

---

des situations comportant des actes organisés de terrorisme » et « ne communiquera pas avec des personnes ou des organisations qui pratiquent ou excusent publiquement le terrorisme ou la violence, ni ne répondra aux communications, présentées par ces personnes ou organisations »

<sup>54</sup> La logistique du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme établi à Varsovie.

<sup>55</sup> Deux dispositions (art. 23 et 24) sont consacrées aux Rom et Sinti (Tziganes).

<sup>56</sup> Dans l'ex-Yougoslavie, Slovènes et Croates qui appartiennent à l'aire culturelle et économique centre européenne sont relativement aisées, alors que les Serbes, les Monténégrins et surtout les Macédoniens sont traditionnellement balkaniques et plutôt pauvres (en 1991 la Slovénie représentait 25% du PNB yougoslave et 23% des recettes d'exportation).

<sup>57</sup> C'est le cas des Valaques, paysans spécialisés dans l'élevage sous l'Empire Ottoman, qui ont su s'imposer dans l'agroalimentaire. Riches et parfaitement intégrés dans tous les pays, ils ne revendiquent aucune autonomie territoriale ou politique et veillent simplement à la préservation de leurs intérêts.

<sup>58</sup> Un exemple est fourni par la Bulgarie qui a revalorisé le prix du tabac car c'est la principale activité de la minorité turque.

<sup>59</sup> Par exemple, c'est sous son égide qu'ont été conclus les accords hungaro-roumain et hungaro-slovaque sur les minorités magyares.

<sup>60</sup> Organisé autour de trois tables ( - droits de l'homme et démocratie - sécurité - relance économique), les grands pays doivent maintenant s'engager à aider (financièrement, en conseils ou expertises) les pays qui le sollicitent avec des projets concrets présentés à l'une des tables.