

## **Droits des minorités : Protection individuelle et protection collective en Europe(UE, Conseil de l'Europe)**

Le thème des minorités, de leurs droits réels, souhaités, souhaitables constitue un objet de débats, mais aussi de législation en droit interne ou de convention internationale ( Convention-cadre du droit des minorités du 10 novembre 1994, déclaration des chefs d'état du Conseil de l'Europe du 9 octobre 1993 charte européenne des langues européennes des langues régionales et minoritaires du 5 novembre 1992, certains articles de la Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales) . On oppose traditionnellement les droits collectifs des minorités aux droits individuels des personnes appartenant à des minorités nationales, mais tant le droit positif que les discussions philosophiques ou théoriques ont mis en valeur les limites de cette dichotomie.

### **I) Valeur et limites d'une opposition**

#### **1) Une opposition très » française »**

En forçant le trait, on pourrait dire que cette opposition est surtout, de manière caricaturale tenue pour vraie ou pertinente, y compris après 1990, dans le débat public français ( intellectuel ou politique : chez les intellectuels actuels, on relèvera par exemple, les noms d'Alain Finkielkraut ou Danièle Sallenave pour les intellectuels, Jean-Pierre Chevènement ou les héritiers des gaullistes, une grande partie des socialistes, tous les communistes chez les hommes politiques) . Défendre le droit des »minorités » serait contraire à la tradition républicaine ou à l'idée même de république, à la relation individuelle entre un citoyen et une communauté politique identifiée à la nation ou à la république.

Les Français se réfèrent à l'ensemble de leurs textes politiques ou juridiques depuis la révolution française de 1789, à commencer par la déclaration des droits de l'Homme du 26 août 1789, mais la plupart des spécialistes depuis Tocqueville reconnaissent que cette tradition a des racines bien antérieures, dans la monarchie française des 16<sup>ème</sup> et 17<sup>ème</sup> siècles, dans un absolutisme de l'idée de souveraineté que Jean Bodin a bien théorisé dans son ouvrage de 1576 ( 6 tomes) sur la « République » ou *Res publica*, chose publique) .

Les français ont tendance à s'identifier, dans leur théorie de la « chose publique » et leur dénégation des minorités, à ce nous pouvons appeler un « individualisme anthropologique ». un individu, abstrait, détaché de tout lignage ou identité culturelle particulière est supposée adhérer, par transfiguration ou transmutation, à une communauté politique conçue comme un artefact, une sphère publique ou chose publique, *Res publica*, république que toute reconnaissance publique des appartenances multiples ( religieuses, linguistiques, régionales) menacerait , dans son existence même.

A l'arrière plan de ce modèle théorique se trouve, une histoire de rassemblement de terres très diverses du point de vue linguistique, ethnique ou anthropologique etc.. Toutefois, cela ne suffit pas à expliquer le durcissement de ce modèle. Des Pays comme l'Espagne ou Le Royaume-Uni sont de vieux états européens d'origine médiévale qui n'ont pas réussi un tel rassemblement et, surtout, n'ont pas une prétention théorique à un modèle aussi centralisé et aussi hostile aux particularismes politico-culturels ou à la » culturalisation « de certains groupes ou territoires : les autonomies du Pays Basque, de la Catalogne, les récentes réformes

sur le Pays de Galles et l'Ecosse reconnaissent des identités historico-culturelles/ Certes, le modèle français admet lui-même des évolutions. Les divers statuts de la Corse ( 1982, 1991), comme les statuts des DOM et des TOM , notamment la Polynésie ou la Nouvelle-Calédonie, comportent une autonomie réelle et une certaine reconnaissance de droits linguistiques et culturels. La limite juridique demeure, cependant : une simple loi du parlement français peut abroger ces droits et libertés, contrairement aux autonomies espagnoles ou italiennes et celles des états fédéraux, garanties par la Constitution.

## **2° Les Limites de l'opposition**

Les partisans de la citoyenneté « multiculturelle, » comme le canadien Will Kymlicka, comme les philosophes allemands disciples de Jurgen Habermas et héritiers de l'école de Francfort comme Axel Honneth, font valoir que les droits culturels , certes communs à des groupes humains, comportent nécessairement un aspect individuel . En effet, la préservation d'un caractère culturel comme l'usage de la langue ou d'un autre trait ( religion, coutume) comporte, certes, un aspect de respect d'une norme collective, parfois imposée sous la pression aux individus : assister à une cérémonie, se conformer à un type de droit civil ( cf , En Corse, les clans imposent aux Corses de rester dans l'indivision, tandis que le Code civil depuis Napoléon, impose le ^partage égal et permet à chacun de réclamer sa part d'héritage). Mais préserver la possibilité de préserver un trait culturel d'un groupe minoritaire dans ses relations avec un groupe majoritaire, comme, par l'exemple l'usage du Slovène en Carinthie autrichienne ou du Français au Canada pour les Québécois, nécessitent d'organiser une protection de cet usage qui dépasse les relations entre un individu et un l'ensemble de tous les membres du groupe englobant. Le versant « protection contre l'extérieur » du droit collectif comporte un bénéfice pour chaque individu. Axel Honneth, dans son ouvrage le plus célèbre, montre que le droit à la « reconnaissance » de son identité culturelle se rattache à la dignité individuelle et aux droits de l'Homme, au sens le plus »libéral ». Une reconnaissance des Droits de L'Homme, même au sens libéral, ne peut être complète sans reconnaissance de droits culturels, qui comportent un cadre collectif et, donc, un aspect "politique ». Will Kymlicka, dans ses exemples sur l'Amérique du Nord( Indiens) ou Océaniens ( Maoris en Nouvelle-Zélande, Aborigènes d'Australie) le montre clairement. Sa réflexion permet de comprendre, cependant, pourquoi, ce versant « libéral » ou » individualiste » est plus difficile à comprendre pour un européen. En Europe, du fait d'une longue histoire , les minorités sont dites »nationales » dans la mesure où les minorités sont liées, du point linguistique notamment, aux ressortissants d'un autre état( Germanophones du Bas-Tyrol ou Haut-Adige aux Autrichiens, Magyars de Slovaquie, Roumanie et Voïvodine à la Hongrie etc ..). En Europe, chaque état a tendance à soupçonner les membres de « ses » minorités nationales de constituer un facteur de désagrégation de l'Etat . D'autre part, dans les états qui ont un long passé traditionnel et « féodal « , le groupe peut être perçu comme un cadre oppressant des volontés de libération ou d'épanouissement individuel ; c'est moins le cas dans le contexte des pays de colonisation blanche comme l'Amérique du Nord, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande où l'irruption brutale des populations importées a menacé la survie des populations autochtones.

A cet égard, au moins depuis 1950, ou est signée, le 4 novembre 1950, la Convention européenne des droits de L'homme(CEDH), il faut souligner que le cadre individualiste n'est plus contesté, du point de vue juridique. Tous les accords et conventions comportent une définition des minorités qui parlent des « personnes appartenant à une minorité nationale », précisant que ces minorités sont, par ailleurs des « populations « traditionnellement installées dans une région déterminée ou le territoire de l'Etat, ce qui exclut les migrants

récents, réfugiés ou travailleurs immigrés des pays d'un autre continent qui n'ont pas connu d'installation traditionnelle dans l'Etat en cause.

### **3° )Les protections juridiques les plus efficaces sont, souvent, des textes généraux de protection des Individus ou les Droits de l'Homme en général**

Dans le cadre du système européen, au sens, c'est à dire l'Union Européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CDE), qui se renvoient l'un à l'autre, par des systèmes référentiels (notamment, l'UE reconnaît les principes généraux de la Convention européenne des droits de l'homme). Les Personnes appartenant aux minorités bénéficient des Droits de l'Homme dont peuvent se prévaloir tous les ressortissants des états membres. L'article de la CEDH garantit, ainsi, la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui implique la liberté de changer de religion ou de conviction et ne peut être soumise qu'à des restrictions prévues par la loi nationale, pour la protection de l'ordre ou de la santé publics. Cela permet, certes, à la Turquie d'interdire le Voile à des étudiantes à l'université, suivant un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme de 2004, mais ne permet pas à un Etat comme la Grèce de poursuivre les Témoins de Jéhovah pour « prosélytisme » pour le simple motif qu'il s'agit de répandre leur religion (nombreux arrêts depuis un arrêt *Kokkinakis*, en mai 1993°). Une minorité religieuse, en Grèce par exemple, est ainsi protégée par une stipulation générale de la CEDH.

L'article 14 de la CEDH interdit toute discrimination : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ». Cette stipulation ne comporte pas, si l'on suit la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, d'application séparée et doit s'associer à une autre stipulation pour se voir appliquer par le juge, européen ou autre. Moins connu dans le registre de la protection des minorités, au point que les ouvrages de référence sur le droit des minorités l'ignorent, l'article premier du premier protocole additionnel à la CEDH protège les biens contre une dépossession par les pouvoirs publics. Or, s'agissant du contexte des Balkans, les nombreux réfugiés qui ont dû quitter un Etat et ont perdu leur biens veulent soit revenir, soit vendre leurs biens à un prix correct. Or, il se trouve que, désormais, tous les états des Balkans sont membres du Conseil de l'Europe (La Slovaquie depuis

1993, la Croatie depuis novembre 1996, la Serbie-Monténégro depuis 2001). Cela s'implique l'adoption sans réserves de la Convention européenne des Droits de l'Homme et, corrélativement, de se soumettre à la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Cela signifie qu'un Serbe de Croatie chassé par la guerre peut demander à la cour de Strasbourg la condamnation de la Croatie en cas d'impossibilité de récupérer leur bien ou d'en obtenir une indemnisation ; devant cette perspective, la Croatie a déjà prévu des crédits pour l'indemnisation et les programmes de retour en ont été accélérés.

L'éventuelle entrée dans l'Union européenne aurait d'autres effets. La liberté de circulation ne pourrait être paralysée par l'invocation de statuts particuliers, mais la jurisprudence *Bickel Franz* (24/11/18998) affirme que « la protection d'une minorité peut constituer un objectif légitime » tout en obligeant à accorder aux autres ressortissants communautaires les mêmes droits d'user de la langue similaire à celle d'une minorité ( l'allemand en Italie du fait du statut de l'allemand en Haut-Adige, un jour le Croate en Autriche du fait de la minorité croate du Burgenland, ou le Slovène du fait de la minoritaire slovène de Carinthie le Slovène en

Italie du fait de la minorité slovène à Trieste). La CJCE de Luxembourg a eu à apprécier la protection des é minorités supposés dans le système institutionnel de l'UE à l'occasion de la plainte d'une étudiante candidate à un concours de fonctionnaires communautaires. Ne voulant pas passer une épreuve un samedi, jour de 3Shabbat », sa demande de passer une épreuve un autre jour fut rejetée.( CJCE, affaire 130/75, *Vivien Prais contre Conseil*, ). L'intéressée y vit un atteinte à sa liberté de religion. Sa requête fut rejetée, du fait de la conciliation difficile de deux principes. D'une part, la Cour de Luxembourg considère que « le principe d'égalité veut que les épreuves aient lieu dans les mêmes conditions pour tous les candidats », c'est à dire le même jour, mais que l'autorité »est tenue de prendre toutes mesures raisonnables en vue d'éviter d'organiser des épreuves à une date à laquelle les convictions religieuses d'un candidat empêcheraient celui-ci de se présenter dès lors qu'elle a été informée à temps de cet obstacle d'ordre confessionnel »et souhaitable que l'autorité « s'informe , de façon générale, des dates qui pourraient ne pas convenir pour des motifs d'ordre religieux et tâche d'éviter de fixer les épreuves à de telles dates », sans exiger de s'assurer de toutes les dates possibles d'empêchement, l'avocat général estimant « on ne saurait ériger en droit fondamental de l'homme ce qui n'est pas davantage que.. l'exercice du bon sens allié à l'esprit d'équité ».

D'une manière, L'UE a fait pression , du point de vue politique, sur les états qui veulent s'associer avec elle ou adhérer pour mettre en avant le droit des minorités. Le Conseil européen , le 9 avril 1998, a dans une déclaration du 9 novembre 1998, a conditionné les relations de l'UE et une série d'états5La Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ARYM, la RFY et l'ALBANIE) à une série de principes dont « les principes démocratiques, les droits de l'Homme, et l'état de droit, *le respect et la protection des minorités*, le passage à l'économie de marché , la coopération régionale « . Et chacun sait que le Conseil européen de Copenhague a décidé que lorsque ceux-ci seront en mesure « en mesure de remplir les obligations qui en découlent « parmi lesquelles « le respect des minorités et leur protection ».

## **II°) les instruments d'une protection « collective »**

### **1) les instruments internationaux**

- La charte des langues régionales et minoritaires, adoptée le 25 juin 1992 par le Comité des ministres de cette institution, moyennant l'abstention de cinq pays.( Chypre, France, Grèce, Royaume-Uni et Turquie), qui auraient préféré qu'elle prenne la forme d'une simple recommandation, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998. . Convention du Conseil de l'Europe, elle est cependant ouverte à la signature de tous les pays européens, membres ou non du Conseil de l'Europe, ce qui avait un sens en 1992et devient accessoire en 2005, alors que Monaco, après la Russie, s'appête à adhérer au Conseil de l'Europe. Cette charte implique des engagements précis et l'adoption de mesures concrètes. Suivant son préambule, la Charte cherche à assurer « la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent de disparaître » . Suivant la logique générale du Droit des minorités, elle ne couvre pas les langues récemment pratiquées à la suite des migrations récentes du dernier siècle. Elle ne traite pas directement des minorités comme groupes sociaux ou politiques, pas plus qu'elle ne reconnaît de droits individuels ou collectifs. Suivant la formule du secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe de l'époque, HC Krüger « la charte a été élaborée « sur

mesure » pour les membres les plus anciens du Conseil de l'Europe, dont certains n'avaient pas du tout une attitude positive vis à vis du concept de minorité ». Cette posture pragmatique évite de définir des droits et de poser des définitions. La seule définition est celle des « langues pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat et différente(s) de la (des) langues officielles de cet Etat » comme langue minoritaire, à l'article 1. Les langues non rattachées à un territoire font l'objet d'une moindre garantie, à l'appréciation de l'Etat.

La protection envisagée par la Charte est mise en œuvre par deux types d'engagements des états, faisant l'objet respectivement de la partie II et III de la convention.

La Partie II est constituée du seul article 7, qui est fort long et ne peut faire l'objet de « réserves » au sens juridique du mot par un Etat signataire. Sur la base d'une « reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle », les états doivent admettre « la nécessité d'une action résolue de promotion « afin de sauvegarder ces langues. Cela passe par l'adoption de politiques visant à assurer pour ces langues le respect de leur aire géographique, la facilitation et/ou l'usage oral et écrit de leur aire géographique, dans la vie publique ou privée, l'entretien de relations entre les groupes linguistiques proches mais avec d'autres groupes du même Etat pratiquant des langues différentes, la mise à disposition de moyens adéquats d'enseignement et d'étude à tous les stades appropriés ainsi que des moyens d'apprentissage pour les non-locuteurs des langues minoritaires souhaitant les apprendre, la promotion de la recherche et des études universitaires sur ces langues et enfin la promotion des formes appropriées d'échanges transnationaux. Sur ces mesures, aucune « réserve » au sens juridique n'est admise. Cependant, il ne s'agit que du « cadre nécessaire à la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires ».

La partie II prévoit, en revanche, des mesures très concrètes en faveur de l'emploi de ces langues dans la vie publique ; selon des dispositions assurant des niveaux variables de protection. Certes, en théorie déclarant adhérer à cette partie peut ne désigner aucune langue à protéger, mais l'article 2 de la charte permet à un Etat de limiter son engagement, dans la mesure où un état n'est tenu de respecter que 35 articles, choisis spécifiquement pour chaque langue concernée, dont au moins trois dans chacun des articles 8 (enseignement), 12 (activités et équipements culturels) et un dans chacun des articles 9 (justice), 10 (autorité administrative et services publics), 11 (médias) et 13 (vie économique et sociale), cela afin d'assurer une répartition raisonnable des engagements. Seul l'article 14 relatif aux échanges frontaliers ne fait pas l'objet de cette contrainte. . tout est donc fait pour rassurer les états .

Cette souplesse apparaît encore plus grande si l'on considère le rôle confié à l'Etat. La Charte laisse à celui-ci le soin de trancher des questions primordiales : décider si une forme d'expression constitue une langue distincte, fixer les limites du territoire d'une langue et déterminer le nombre de locuteurs approprié pour prendre certaines mesures de protection. l'Etat décide, surtout ;, si une forme d'expression constitue une langue régionale

Aucune autorité » ne peut l'obliger à substituer son appréciation à celle de l'Etat. La France n'a ainsi jamais répondu aux enquêtes, notamment à celle du comité d'experts Ad hoc chargé (CAHRL) de préparer la rédaction de la charte.»

Certes, la charte est soumise comme tous les traités au principe de « bonne foi » (*Pacta Sunt Servanda*). Les décisions doivent être compatibles avec l'esprit, les buts et les principes établis par elle. Ne devraient donc ratifier cette Charte que les états raisonnablement prêts à honorer leurs engagements et disposés à en débattre publiquement dans le cadre des procédures de contrôles prévues. La France n'a pas été de ce nombre. Après un avis négatif du Conseil d'Etat et le refus du Conseil constitutionnel de permettre la ratification sans modification préalable de la Constitution (décision n°99-412 du 15 juin 1999).

S'agissant du contrôle, le système des rapports périodiques a été retenu. Composée d'experts originaires de chacun des états parties à la Convention, les rapports comprennent trois parties. La première partie, très générale, informe sur la situation des langues pratiquées dans le pays. La deuxième porte sur le statut des langues auxquelles se réfère l'article 7. La troisième décrit en détail le régime de chacune des langues désignées par l'Etat, avec la liste prises en vertu de la Charte. Le rapport du comité d'experts est accompagnée des observations des gouvernements et peut contenir des recommandations. Comme le dit un commentateur (P. Kovacs, RGDIP ; 1993, page 418) : « l'essentiel de la promotion active par la charte réside dans l'institutionnalisation du bilinguisme des langues des minorités linguistiques dans les zones linguistiques spécifiques ».

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe (signée le 19 Novembre 1994, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998) ne concernent que des obligations à caractère général. Son principe en a été adopté par la conférence des chefs d'état du Conseil de l'Europe du 9 octobre 1993. Devant les échecs des tentatives précédentes, souvent plus (Commission de Venise, recommandation de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Le schéma à suivre était clair : élaborer un texte relativement détaillé, mais ne portant que sur les principes et dépourvu d'un mécanisme contraignant de contrôle. Certes, comme le fait remarquer un rapport du comité d'experts ou CAMIN, une opposition politique s'est affirmée entre des états comme l'Allemagne et l'Italie, favorables à un dispositif assurant une réelle protection aux minorités et des états comme la France, le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie, réticents ou hostiles. Un compromis fut trouvé au comité des ministres et la convention fut adoptée. La Convention se présente comme un texte de 31 articles précédés d'un préambule éloquent. Les titres de la Convention traitent des principes fondamentaux, des principaux aspects d'un régime de protection des minorités, des règles d'interprétation et d'application, des modalités de contrôle de la mise en œuvre et, pour les clauses finales, du régime juridique de la convention.

Ses ambitions sont concrètes et absolus : le maintien de l'exercice même des minorités. Le préambule déclare « les états sont résolus à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif ». A cet effet, l'Etat en cause doit, selon le préambule assurer « la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes qui y appartiennent, ainsi que de créer les conditions propres (article 5) au développement de leur identité ».

Le préambule place la protection des minorités sous le signe des droits de l'homme. Cette articulation se présente comme une continuité. La Convention se réfère à La convention de sauvegarde des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950, et son objectif proclamé est de concourir à l'établissement d'une « société pluraliste et véritablement démocratique » et cela

« dans un climat de tolérance et de dialogue ». Selon le préambule, la protection des minorités, évitant les bouleversements, serait essentielle à la sécurité de la paix du continent, à l'enrichissement de chacun par la diversité et à la coopération transfrontalière, entre individus et collectivités territoriales.

Toutefois, il est vrai que des particuliers ne peuvent invoquer, en l'absence de rattachement à la CEDJ ou de protocole additionnel à la CEDH, se prévaloir de droits subjectifs devant la Cour européenne des droits de Strasbourg, ni devant une juridiction nationale. Les minorités nationales ne sont pas définies. Tout se passe comme si les états n'avaient adopté la Convention-Cadre qu'au prix de cette indétermination des bénéficiaires. Ce silence renvoie aux désaccords du passé et peuvent les faire perdurer. Certes, de nombreuses notions comme celle de « peuple » sont reçues en droit international sans avoir fait l'objet de définition acceptée.

Les principes de la convention, du fait du renvoi de principe à la CEDH, paraissent individualistes : primat de la démocratie libérale, prééminence du droit, de la liberté, de l'égalité individuelle. Cette prééminence est assurée par l'article 22 qui empêche que la Convention-cadre puisse être interprétée comme limitant ou portant atteinte à aucun des droits de l'homme et libertés fondamentales garantis par l'ordre interne d'un état, et par l'article 23 qui subordonne les droits et libertés découlant de la Convention-cadre à l'interprétation qu'ils reçoivent dans la Convention européenne, dans la mesure où ceux-ci sont garantis par la CEDH. Les bénéficiaires des droits découlant des principes énoncés ne sont pas les groupes, mais les « personnes appartenant à des minorités nationales » exerçant ces droits » individuellement et en commun » ( article 3, alinéa 3°). La Convention-cadre est, en réalité, comme tout le système européen depuis 1950, étrangère à la notion de droits collectifs. L'organisation libérale des droits de l'homme interdit que le droit assigne l'individu à un groupe. Il ne doit pas pouvoir être traité en minoritaire contre sa volonté. L'article 3, alinéa 1 souligne ce principe en insistant sur l'idée qu'aucun désavantage ne doit résulter de ce choix, pas plus que le non-exercice des droits que dans leur exercice.

Ne définissant pas une minorité, La Convention-cadre ne définit pas le lien minoritaire entre les membres supposés de celle-ci. Certes, l'article 5 fournit des éléments généraux de réponse en énonçant des mesures de protection des minorités « conserver et développer leur culture », « préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel ». La minorité se définit, ainsi, par la culture. D sorte que, comme l'explique le rapport explicatif, un individu n'a pas, en application de l'article 3, le droit de choisir n'importe quelle appartenance minoritaire qui serait démentie par des critères établis. Libre de quitter une minorité et, sans doute d'adopter certains de cette minorité, l'individu ne semble pas libre de se choisir minoritaire contre l'objectivité de certains traits. Le critère individualiste a ainsi des limites. La Convention-cadre répond ainsi, difficilement, aux grands débats sur l'appartenance collective, débat multi-séculaire, mais aussi américains entre les « comunautariens » et les »libéraux », les « holistes » et les »individualistes « .

La Convention renoue, également, avec les principes qui sous-tendaient le système de la SDN, interprétée par la CPJI comme faisant de l'appartenance « une question de fait et non de pure volonté » ( Affaires des écoles minoritaires de Haute-Silésie, arrêt du 26 avril 1928, ). » . Cela conduit, toutefois, à un biais possible. Beaucoup d'états considèrent qu'il leur

appartient de vérifier cette situation de fait. L'importance de ce rôle apparaît dans l'estimation que font certains états de leurs minorités. L'Albanie évalue à 2% de la population l'ensemble de ses minorités( 65000 sur 3, 2 millions), alors que certains chercheurs estiment ce chiffre à 10% . Le comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales(CCMN) a ainsi invité l'Albanie « à prendre en compte, dans la mesure du possible, les choix subjectifs des personnes en ce qui concerne leur appartenance à un groupe particulier »<sup>5</sup>CCMN, « Avis sur l'Albanie », 12 septembre 2002°. Le gouvernement albanais a répondu que « le choix de l'individu est lié des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne ; dans les conditions actuelles qui règnent en Albanie, passer sous silence le critère objectif, en l'occurrence le lien stable avec le pays, et ne prendre en compte que le critère subjectif, c'est à dire la volonté d'appartenir à une minorité, mènerait à une amplification artificielle e l'effectif des minorités et à une manipulation politique dangereuse de ces minorités ».

Les autres principes de la Convention-cadre sont plus banals. Ce sont des principes généraux du droit international public comme l'intégralité politique, des états parties, leur égalité et leur indépendance politique.

S'agissant des droits garantis, la convention commence par rappeler, dans son article 4, paragraphe 1, que toute personne appartenant à une minorité nationale a droit à l'égalité juridique., c'est à dire « droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi », interdisant toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale ». . Les droits de la CEDH sont transposés( article 7 de la Convention-cadre : liberté de réunion, d'association, d'expression, de conscience pensée, conscience, religion). L'article 8 apporte des précisions sur la liberté d'auto-organisation des minorités, reprises du document de Copenhague de la CSCE, en stipulant que la liberté religieuse implique « le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations t associations ».

L'article 9 précise que le droit d'expression comprend celui de recevoir et de communiquer des informations dans la langue minoritaire. Il ajoute que ce droit doit s'exercer « sans ingérence d'autorités publiques et sans considération s de frontières ». le même article précise que la liberté d'expression comprend la possibilité pour les minorités de créer leurs propres médias dans un cadre légal « non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs ». L'article 10 reconnaît « le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire, en privé comme en public, oralement et par écrit » ; . Il n'en résulte pas un droit à l'usage officiel ou même administratif de la langue, lequel fait l'objet d'une autre stipulation à caractère simplement incitatif pour l'Etat. C'est la raison pour laquelle le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 10 rappelle le seul droit pour qu'une personne appartenant à une minorité soit tenue informée dans une langue qu'ele comprend, ce qui peut rendre nécessaire l'assistance d'un interprète.

Les droits inscrits dans cette Convention-cadre portent d'une part sur la langue et, d'autre part, sur les contacts internationaux. L'article 14, premier alinéa reconnaît « toute personne appartenant à une minorité le droit d'apprendre sa langue minoritaire ». Cela ne signifie pas que l'Etat est obligé d'assurer l'exercice de droit dans un établissement public, ce qui l'objet d'une stipulation à caractère incitatif ( 14, 3<sup>ème</sup> alinéa). Cela donne toute sa portée « le droit de créer et de gérer leur propres établissements privés d'établissement et de formation »

(article 13, premier alinéa). L'exercice de ce droit témoigne de la capacité d'auto-administration de la minorité, encore doit-elle se placer dans le cadre du système éducatif de l'Etat. L'article 11 définit des droits plus affectifs, comme celui d'avoir un prénom et un nom dans une langue minoritaire et des présenter dans cette langue une enseigne. ; Pour ce qui concerne les contacts internationaux, l'article 17 définit un droit pour les minoritaires d'entretenir un des contacts dans d'autres états « notamment celles avec lesquelles elles ont en comun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine commun » ,comme le droit de participer aux travaux d'une ONG tant au plan international que national. – article 17, alinéa2).

Les obligations des états paraissent étendus, mais gardent une zone d'indétermination ; aucune limitation des « réserves » n'est prévue, contrairement à la charte des langues minoritaires. L'usage officiel de la langue reste flou. L'article 10,3<sup>ème</sup> alinéa précise que « 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 ». Les mesures correspondantes ne seront prises que pour les aires d'implantation »substantielle et traditionnelle » de la minorité. Et si cette demande « répond à un besoin réel ». . Une telle imprécision enveloppe également l'article 12 sur l'éducation et la recherche. Les mesures ^pour » promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion » seront prises » si nécessaire ». En matière d'apprentissage de la langue maternelle, on retrouve la même logique que pour l'usage officiel « Les parties s'efforceront, d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif » , un enseignement de la langue ou dans la langue minoritaire. La même prudence se retrouve pour les dénominations traditionnelles et la toponymie.

Certes, l'engagement fondamental de l'état est un engagement de préservation. L'article 5, alinéa 1 stipule que les états » s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à une minorité nationale de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité

Le contrôle apparaît, certes, très lâche. L'article 25 stipule que des rapports périodiques sont envoyés au comité des ministres p » donnant des informations complètes sur les mesures législatives et autres.. prises pour donner effet aux principes énoncés « dans la Convention. ; Ce mécanisme est, à l'évidence, bien éloigné du contrôle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'Homme. Les exécutifs nationaux ont, en dernier lieu, refusé la proposition du protocole additionnel à la CEDH, dont le corollaire nécessaire était le contrôle juridictionnel de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

L'OSCE a joué un rôle de pionnier en matière de droit des minorités dans les années1990-1992, mais son rôle, très politique, paraît dépassé à l'heure actuelle. L'acte final d'Helsinki, comme la déclaration de Paris du 21 novembre 1990 se réfère(nt) aux droits des minorités comme à l'une des composantes des Droits de l'Homme. Toutefois, il ne s'agit là que de »déclarations » sans mécanisme de contrôle. Le commissaire du droit des minorités de l'OSCE des années 1990-1993, M. Van den Stoel, a joué un rôle de conciliateur politique, sans pouvoir influencer sur les crises tragiques comme la Yougoslavie ou le Caucase.

## 2) les constitutions et lois nationales :

Les pays des Balkans ont voulu, depuis 1920 et, en tout cas, 1945 ; protéger leurs « minorités » dans le cadre de leurs normes juridiques internes (lois et constitutions). Toutefois, on a pu dire, dans le cas Yougoslave que la peur de devenir une minorité constituait un motif essentiel, voire la raison fondamentale du conflit (*Fear of becoming a minority*, **Balkanologie**, décembre 2001, Dejan Jovic, de l'université . Cela nous paraît en partie exact. Il n'y a aucune contradiction : sous la Yougoslavie, on ne parlait pas de « minorité » (*Manjsine*), mais de « peuples » (Naroddi) et « Narodnosti », qui ne signifie pas « minorités nationales ». En revanche, depuis 1990 ou 1991, on parle de « minorités » et de droit des « minorités »

- le cas de la Croatie permet de définir le cadre. De la protection nationale. Diverses lois depuis la constitution du 22 décembre 1990 et la loi sur les minorités du 4 décembre 1991 ont été proposées ou votées. La dernière en date est celle du 13 décembre 2002. Selon cette loi, assez typique à cet égard,
- les minorités ont le droit :
  - d'utiliser leur langue et leur alphabet en privé et public, ainsi qu'en tant que langue officielle (dans les documents d'état civil) , lorsque la minorité concernée représente plus du tiers de la population municipale ou sur les panneaux d'indication, dans les localités où les minorités constituent une population importante ;
  - d'utiliser leur langue maternelle dans l'enseignement et l'éducation ;
  - d'utiliser leurs symboles nationaux aux côtés des symboles nationaux croates dans les municipalités où ils constituent la majorité de la population ;
  - à l'autonomie culturelle ;
  - à affirmer leur appartenance religieuse
  - à être représentées dans les instances représentatives au niveau local et national, ainsi que dans l'administration et les instances judiciaires ;
- à prendre une part active dans la vie publique par le biais de comités et des représentants des minorités nationales ;
- d'entretenir librement toute relation avec la « mère-patrie » ;

L'article 18 prévoit que le service audio-visuel veille à diffuser des émissions permettant de connaître les coutumes des différentes minorités nationales ;

Il est garanti aux membres des minorités nationales ( 331 0000 personnes, soit 5% en 2002) une représentation au Parlement, comprise entre 5 et 8 députés. Les minorités nationales qui constituent plus de 1,5% de la population (en fait, les Serbes) sont représentées par un nombre de députés compris entre un et trois députés, étant entendu que les autres minorités doivent être représentées par au moins 4 députés.(article 19).

Une représentation au niveau des collectivités territoriales( conseils municipaux et assemblées régionales) est garantie aux minorités( article 20). Dans les municipalités où une minorité nationale dépasse 15%de la population, la loi électorale veille, si la condition n'est pas remplie après les élections, à ce qu'il y ait au conseil municipal autant de représentants que nécessaire de chacune des minorités concernées jusqu'à ce soit reflétée le poids respectif dans la population municipale.

Dans les régions où une minorité nationale dépasse le seuil de la population, la loi électorale veille, si la condition n'est pas remplie après les élections, à ce qu'il entre dans l'assemblée régionale autant de représentants que nécessaire de chacune des minorités concernées jusqu'à ce se soit reflété leurs poids respectif dans la population de la région. Le dernier recensement de la population étant le document de référence.

Au niveau national, une représentation adéquate des minorités nationales dans l'administration, les instances judiciaires et les services déconcentrés, doit être assurée. A compétences égales, la priorité est donnée aux membres des minorités nationales(art. 23). On voit que la logique collective des quotas joue un rôle, agrémentée par un souci très « européen » de garantie juridictionnelle(saisine possible d'une cour constitutionnelle).

Les autres pays connaissent des systèmes à, certains égards, comparables. La Slovénie réserve des sièges parlementaires pour les minorités( 1 pour la minorité hongroise, 1 pour la minorité italienne) et les autres états protègent des droits, souvent perçus comme collectifs.

## **2) Limites du système**

Dans la plupart des systèmes ci-dessus décrits, sauf pour les droits individuels de la CEDH et le renvoi croate à la cour constitutionnelle, le principal défaut réside relative absence de garantie juridictionnelle. Certes, le rapport périodique à une instance exécutive(comité des ministres du Conseil de l'Europe) n'est pas nécessairement sans effet, mais il faut rappeler que le souci de la Cour européenne des droits d'assurer une garantie, non pas théorique et abstraite, mais pratique et effective des droits, se heurte, en cas d'absence de contrôle juridictionnel, à d'évidentes limites.