

**LES TENTATIVES POUR ADOPTER UNE DEFINITION DU
TERME « MINORITE » SUR LE PLAN EUROPEEN**

Par

Dr . MOHAMMED-AMIN AL-MIDANI

Chargé de recherche à l'Institut International des Droits de l'homme,
Strasbourg - France

SOMMAIRE

Introduction

I - Le Conseil de l'Europe

A-La Convention européenne des droits de l'homme

- 1- La clause générale de non-discrimination et l'article 14 de la Convention européenne
- 2- Le respect de la dignité humaine et l'article 3 de la Convention européenne
- 3- La compréhension d'une langue et les articles 5 et 6 de la Convention européenne
- 4- Le droit à l'instruction et l'article 2 du Premier Protocole additionnel

B-Projet de Convention pour la protection des minorités

C-La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

D-La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

- 1- Le projet d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant les minorités nationales
- 2- L'article 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

II – L'Union Européenne

III – L'Organisation de la Sécurité et la Coopération en Europe

Conclusion

Abréviations

A.F.D.I. Annuaire Français de Droit International

A.C.E.D.H. Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

C.E.D.H. Convention Européenne des Droits de l'Homme

C.S.C.E. La Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe

O.S.C.E. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

R.G.D.I.P. Revue Générale de Droit International Public

R.T.D.H. Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme

R.U.D.H. Revue Universelle des Droits de l'homme

Introduction

La fin de la première guerre mondiale a marqué un progrès dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme en instituant le régime des « minorités ».

Ainsi, cinq traités de minorités ont été conclus entre 1919 et 1920 par les Etats vaincus. Ces traités ont reconnu aux minorités certains droits, et ils les ont placés sous la garantie de la Société des Nations. Et, comme cette organisation avait le pouvoir de recevoir des plaintes, on a parlé des minorités comme possédant « la personnalité juridique internationale » ⁽¹⁾.

En plus de ces traités de minorités, on trouve divers traités bilatéraux comme, par exemple, la convention germano-polonaise du 15 mai 1922. On peut également citer les dix déclarations unilatérales

⁽¹⁾ R. MONACO, « Minorités nationales et protection internationale des droits de l'homme » in Mélanges René Cassin, *Amicorum Discipulorumque Liber. Problème de protection internationale des droits de l'homme*, Tome I, Pedone, Paris, 1969, p. 176.

souscrites par l'Albanie, les Etats Baltes, la Finlande et l'Irak lors de leur admission à la Société des Nations. Tous ces textes concernant les droits des minorités protégeaient « l'homme en tant qu'appartenant à une certaine race, en tant que professant une certaine religion, en tant que parlant une certaine langue » ⁽²⁾. Il s'agissait donc, d'une protection sélective.

Mais en s'intéressant à la question de la protection des minorités, on n'a pas cherché à définir le terme « minorité ».

La question des minorités est devenue, après la 2^{ème} guerre mondiale, un problème humanitaire s'insérant dans le domaine de la protection des droits de l'homme ⁽³⁾, mais sans définir ce terme.

Nous proposons, dans cette étude d'examiner les différentes tentatives qui ont été faites, sur le plan européen, pour trouver une définition de ce terme.

Nous analysons, donc, les textes élaborés au sein du Conseil de l'Europe (I), et au sein de l'Union Européenne (II), et de l'Organisation de la Sécurité et la Coopération en Europe (O.S.C.E) (III).

I - Les textes élaborés au sein du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a manifesté, depuis sa création en 1949, un intérêt particulier concernant la question de la protection des minorités.

Cette question a été soulevée, pour la première fois, au sein de ce Conseil dans un rapport de la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

En plus de la Convention européenne des droits de l'homme (A),

²⁾ Charles ROUSSEAU, « Droits de l'homme et droits des gens » in *Mélanges René Cassin, Amicorum Discipulorumque Liber. Méthodologie des droits de l'homme*, Tome IV, Pedone, Paris, 1969, p. 318.

³⁾ Antonis BEREDIMAS, « Les droits des minorités nationales », in *La CSCE : dimension humaine et règlement des différends*, Centre de droit international de Paris X – Nanterre, Montchrestien, Paris, 1993, p. 63.

les membres de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ont adopté un projet de Convention européenne proposant de définir le terme « minorité » (B), les experts du Conseil de l'Europe ont élaboré plusieurs textes concernant directement la protection des minorités, à savoir : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (C), et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (D).

A - La Convention européenne des droits de l'homme ⁽⁴⁾

La seule référence dans cette Convention européenne aux minorités se trouve dans son article 14 qui est rédigé ainsi : « 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 ».

Ainsi, l'article 14 parle d'une seule catégorie de minorité à savoir : la « minorité nationale », mais sans définir ce terme. Toutefois, le rôle de cette Convention ainsi que celui des ses Protocoles additionnels concernant la protection des minorités sont importants.

1 - La clause générale de non-discrimination et l'article 14 de la Convention européenne

Si l'article 14 se réfère seulement à la « minorité nationale » ⁽⁵⁾, il

⁽⁴⁾ Nous allons nous référer à la jurisprudence des organes de cette Convention avant l'entrée en application du Protocole 11, c'est-à-dire avant le 1 novembre 1998.

⁽⁵⁾ La Commission européenne des Droits de l'Homme a déclaré, concernant la requête n° 8142/78, X c./Autriche que : « la Convention ne reconnaît pas de droits à une minorité linguistique en tant que telle... », Commission

ne faut pas oublier que la protection de cette minorité nationale doit être réalisée en relation étroite avec la jouissance des droits et libertés qui sont protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, la protection qu'offre ladite Convention à une minorité nationale est limitée et insuffisante et ne permettra pas d'introduire une action directe en justice pour proclamer les droits de ses membres ⁽⁶⁾, comme l'a montré, à maintes reprises, la jurisprudence des organes de la Convention européenne ⁽⁷⁾.

Ainsi, la Commission européenne des droits de l'homme a retenu dans l'affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » que le problème des minorités ethniques « sortait...du cadre de la Convention » ⁽⁸⁾.

La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé concernant la même affaire, que l'article 14, combiné avec l'article 2 du Premier Protocole ⁽⁹⁾, n'attribue pas à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat contractant « un droit à un enseignement donné dans la langue de son

européenne des droits de l'homme. *Décisions et Rapports*. n° 18, Strasbourg, Juillet 1980, p. 98.

⁽⁶⁾ Rapport sur les droits des minorités. Doc. 6294 du 24 septembre 1990, p. 11, para. 18.

⁽⁷⁾ Comme en montre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans, par exemple, l'affaire linguistique belge, arrêt du 9 février 1967 et du 23 juillet 1968, dans l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt, arrêt du 2 mars 1987, concernant le régime électoral ou dans l'affaire Informationsverien Lentia et autres, arrêt du 24 novembre 1993 concernant les radio libres en Autriche.

⁽⁸⁾ *A.C.E.D.H.*, 1968, vol. 11, p. 863.

⁽⁹⁾ L'article 2 du Premier Protocole est libellé ainsi : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques »

choix »⁽¹⁰⁾.

Quant à la discrimination fondée sur la religion, la Cour européenne a expliqué, dans l'affaire Hoffmann c. Autriche, qu' « ...on ne saurait tolérer une distinction dictée pour l'essentiel par des considérations de religion », et elle a conclu à la violation de l'article 8 combiné avec l'article 14⁽¹¹⁾.

2 - Le respect de la dignité humaine et l'article 3 de la Convention européenne

Une pratique discriminatoire envers un groupe de minorité pourrait être considérée comme une atteinte à la dignité humaine protégée par cet article 3⁽¹²⁾.

Ainsi, dans l'affaire « de vingt-cinq requêtes introduites contre le Royaume-Uni par des personnes de souche asiatique de l'Est Africain », la Commission européenne a constaté, dans sa décision du 10 octobre 1970, qu' « une importance particulière doit être attachée à la discrimination fondée sur la race et que le fait d'imposer publiquement à un groupe de personnes un régime particulièrement fondé sur la race peut, dans certaines conditions, constituer, une forme spéciale d'atteinte à la dignité humaine... »⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Affaire relative à « certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique ». Cour européenne des droits de l'homme. *Série A : Arrêts et décisions*, 1968, p. 35, para. 11.

⁽¹¹⁾ Vincent BERGER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5^{ème} édition, Sirey, Dalloz, Paris, 1996, para. 834.

⁽¹²⁾ L'article 3 de la C.E.D.H est libellé ainsi : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

⁽¹³⁾ A.C.E.D.H. 1970, Vol. 13, p. 995.

3 - La compréhension d'une langue et les articles 5 et 6 de la Convention européenne

Toute personne arrêtée (art. 5, para. 2) ⁽¹⁴⁾ et toute personne accusée (art. 6, para 3, al. (a)) ⁽¹⁵⁾ doivent être informées « dans une langue qu'il comprend ».

Ainsi, nous pouvons dire que la spécificité d'une minorité linguistique doit être respectée au moment où un de ses membres pourrait être arrêté pour une affaire pénale. Ce respect permet à cet accusé de comprendre la nature, la cause et les raisons de l'accusation portées contre lui. En plus, lors de l'audience, cet accusé s' « il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience », doit être assisté gratuitement, par un interprète (art. 6, para. 3, al. (e)) ⁽¹⁶⁾.

4 - Le droit à l'instruction et l'article 2 du Premier Protocole additionnel

La Cour européenne des droits de l'homme a constaté, concernant l'affaire linguistique belge, que l'article 2 du 1^{er} Protocole ne précise pas dans quelle langue l'instruction doit être assurée. Plus important, cette Cour a affirmé que la deuxième phrase de cet article « n'impose pas aux Etats le respect dans le domaine de l'éducation ou l'enseignement, des préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs

⁽¹⁴⁾ Le paragraphe 2 de l'article 5 de la C.E.D.H est libellé ainsi : « Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle ».

⁽¹⁵⁾ Le paragraphe 3, aliéna (a) de l'article 6 de la C.E.D.H est libellé ainsi : « Tout accusé a droit notamment à : « a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; ».

⁽¹⁶⁾ Le paragraphe 3, aliéna (e) de l'article 6 de la C.E.D.H est libellé ainsi : « Tout accusé a droit notamment à :
« e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

convictions religieuses et philosophiques » ⁽¹⁷⁾. Ce qui signifie qu'une minorité linguistique ne pourra invoquer cet article en cas de violation de ces droits propres à sa langue.

Mais, est-ce qu'une minorité religieuse pourrait le faire pour préserver et protéger ses spécificités religieuses, en l'occurrence, l'éducation et l'enseignement ? La question mérite d'être posée aujourd'hui compte tenu de la présence des immigrés d'origines et convictions différentes sur les territoires des Etats contractants.

B - Projet de Convention pour la protection des minorités

Ce projet a été préparé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et adopté le 8 février 1991⁽¹⁸⁾.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de ce projet désigne le terme « minorité » ainsi : « un groupe numérique inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

C - La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Cette Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992, elle est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, et aux Etats non membres également d'après son

⁽¹⁷⁾ Rapport sur les droits des minorités. Doc. 6294 du 24 septembre 1990, p. 11, para. 18.

⁽¹⁸⁾ Voir le texte de ce projet in *R.U.D.H.*, vol. 3, n° 5, pp. 189-192.

article 20. La Charte est entrée en vigueur à partir du 1^{er} mars 1998 ⁽¹⁹⁾, après avoir recueilli, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 18, les consentements de cinq Etats membres du Conseil de l'Europe à être liés par cette Charte.

Parmi les dispositions générales de Cette Charte, l'article 1^{er} donne les définitions suivantes :

« a - par l'expression « langues régionales ou minoritaires », on entend les langues :

i- 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

ii- différentes de la (des) langue (s) officielle (s) de cet Etat ;

elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue (s) officielle (s) de l'Etat ni les langues des migrants ;

b - par « territoires dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée », on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte,

c - par « langues dépourvues de territoires », on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat qui sont différentes de la (des) langue (s) pratiquée (s) par le reste de la population de l'Etat, mais qui,

⁽¹⁹⁾ Voir la liste des Etats contractants in *Conventions and Agreements. Chart showing signatures and ratifications of Conventions and Agreements concluded within the Council of Europe*. Publication by the Directorate of Legal Affairs. Treaty Section / *Conventions et Accords. Etat de signatures et des ratifications des Conventions et Accords conclu au sein du Conseil de l'Europe*. Publication de la Direction des Affaires Juridiques. Section des traités, Strasbourg 1999.

bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'Etat, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci ».

D - La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Cette Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995, et elle est entrée en vigueur à partir du 1^{er} février 1998⁽²⁰⁾ après avoir recueilli, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 28, les consentements de douze Etats membres du Conseil de l'Europe à être liés par cette Convention-cadre.

Auparavant l'Assemblée parlementaire avait formulé, dans sa Recommandation 1201 du 1^{er} février 1993, une proposition tenant à adopter un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant les minorités nationales⁽²¹⁾. Mais le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ne soutiendrait pas cette proposition, et il a fini par adopter la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁽²²⁾.

Ce qui nous intéresse, dans cette étude, c'est la définition proposée par ce projet du protocole additionnel à la Convention européenne concernant les minorités.

1 - Le projet d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant les minorités nationales

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté un projet de protocole additionnel à la Convention européenne sur les droits

⁽²⁰⁾ Voir la liste des Etats contractants in *Conventions and Agreements*.

⁽²¹⁾ Heinrich KLEBES, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *R.T.D.H.*, n° 30, 1^{er} avril 1997, p. 209.

⁽²²⁾ *Ibid*, pp. 209 et s.

de des minorités ⁽²³⁾.

L'article 1^{er} du titre 1^{er} de ce projet définit le terme « minorité » ainsi :

« Aux fins de cette Convention (?), l'expression minorité nationale désigne un groupe de personne dans un Etat qui

- a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens,
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat,
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques,
- d. sont suffisamment représentatifs soit en étant moins nombreux que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat,
- e. sont animées de la volonté de préserver l'ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue » ⁽²⁴⁾.

2 - L'article 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales n'a pas défini le terme « minorité », mais nous pouvons dégager quelques éléments de définition à partir de son article 6 qui précise que : « 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 ».

⁽²³⁾ Voir ce projet in *R.U.D.H.*, 28 septembre 1993, Vol. 5, N° 5-6, pp. 189 et s.

⁽²⁴⁾ *Ibid*, p. 190.

Il paraît que l'absence de la définition de ce terme était prévue par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. D'autre part, le Comité ne voulait pas retarder l'adoption de cette Convention-cadre en se retardant sur cette définition ⁽²⁵⁾.

II – L'Union Européenne

La Charte des droits fondamentaux signée à Nice, le 18 décembre 2000, par les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union Européenne, ne donne non plus aucune définition du terme « minorité ». Et, la référence faite à celui-ci, on la trouve dans le 1er paragraphe de l'article 21 intitulé : « Non-discrimination » ⁽²⁶⁾.

Ainsi, la question de minorité a été traitée, comme ce fut le cas dans la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre de non discrimination.

III- Les efforts au sein de l'Organisation de la Sécurité et la Coopération en Europe

Les différentes démarches vers une détente entre les pays occidentaux et les pays socialistes ont été concrétisées, dans les années 70, par la convocation de la première Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E).

Ainsi trente-cinq chefs d'Etats et de gouvernements ont signé, le 1^{er} août 1975, l'Acte final d'Helsinki. Cet Acte et les documents ultérieurs,

⁽²⁵⁾Florance BENOIT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités*, Institut international de la démocratie, Conseil de l'Europe, 1996, pp. 73 et s.

⁽²⁶⁾Le 1er paragraphe de l'article 21 stipule qu' : « Est interdit, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

et surtout la fameuse troisième corbeille concernant la liberté de circulation des personnes, de l'information et des biens, n'ont pas une valeur juridique, mais ils ont « la force d'obligations coutumières, qui lient ainsi les États parties »⁽²⁷⁾.

Les réunions de la C.S.C.E se sont succédées : la réunion de Belgrade du 4 octobre 1977 du 8 mars 1978, la réunion de Madrid et son document du 15 juillet 1983, la réunion de Vienne et son document de clôture du 15 janvier 1989⁽²⁸⁾, la réunion de Copenhague et son document du 29 juin 1990, la réunion de Paris et sa Charte du 21 novembre 1990⁽²⁹⁾, et finalement le Sommet de Budapest du 6 décembre 1994 qui a donné à cette Conférence le nom « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe » (O.S.C.E)⁽³⁰⁾.

Nous constatons, en examinant les documents de ces réunions que le thème utilisé pour parler des minorités est toujours « minorité nationale », sans le définir⁽³¹⁾.

Conclusion

Il y a eut donc plusieurs tentatives, sur le plan européen, pour définir le terme « minorité ».

Quelques tentatives se sont concrétisées dans quelques textes

⁽²⁷⁾Gérard COHEN-JONATHAN, *Aspects européens des droits fondamentaux. Liberté et droits fondamentaux. Examen d'entrée au C.R.F.P.A.*, Montchrestien, Paris, 1996, p. 148.

⁽²⁸⁾Voir concernant ces réunions, *From Helsinki to Vienna : Basic Documents of the Helsinki Process*, edited by Arie Bloed, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrech / Boston / London, 1990.

⁽²⁹⁾Voir concernant ces réunions, *The Conference on Security an Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, edited by Arie Bloed, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrech / Boston / London, 1993.

⁽³⁰⁾c'est un changement de nom mais il est prévu de continuer à utiliser le terme C.S.C.E.

⁽³¹⁾BEREDIMAS, *op. cit.* p. 64.

européens, mais aucun d'entre eux n'a proposé une définition globale. D'autres textes ont proposé une définition d'une catégorie de minorité, par exemple : la minorité nationale, comme ce fut le cas du projet d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant les minorités nationales, et qui n'a pas été adopté.

Ainsi, la question de la définition de terme « minorité » doit encore être posée, tant au plan européen, qu'au plan international.