

# RAPPORT FRANÇAIS

par

**Emmanuel DECAUX**

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

## LES MINORITÉS EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

La question des "minorités nationales" est au coeur du droit international public. Mais n'est-ce pas une fausse évidence pour un rapport de droit comparé ? Si le droit international public a un vocabulaire commun, original et "incomparable" - par sa nature sinon par sa qualité - quels peuvent être les termes de référence d'un exercice comparatiste ? Faut-il s'attacher aux différentes "lectures" nationales du droit international, qu'elles soient doctrinales, jurisprudentielles, diplomatiques ? Ou tenter de comparer les différentes disciplines juridiques entre elles, comme si les minorités dans la société internationale avaient un point commun avec les minorités dans une SARL ou dans une copropriété ?

C'est la première démarche que nous suivrons, parce que le corpus juridique du droit des minorités nationales est riche, à la fois ancien, depuis la protection des minorités religieuses au XIX<sup>e</sup> siècle, puis le réseau de traités mis en place dans le cadre de la SDN, et actuel, avec le renouveau de la question depuis une dizaine d'années et une abondante littérature engagée sur la question<sup>1</sup>. Mais aussi parce que face à cette évolution, la position officielle de la France - sa "*politique juridique extérieure*" pour reprendre la formule de Guy de Lacharrière<sup>2</sup>, - est très originale et mérite qu'on s'y arrête pour dissiper bien des malentendus et des incompréhensions. En quelque sorte la France est "minoritaire" dans le grand débat contemporain sur les minorités nationales. Ce qui nous amènerait – au deuxième degré, cette fois – à nous interroger sur la notion même de "minorité". Minoritaire par rapport à quoi, à quelle échelle ?

1<sup>o</sup>/ Dans une première hypothèse, le terme de référence serait le monde des États : il y a dans la société internationale des "États

---

1 Cf. notamment Henri Giordan (sous la dir), *Les minorités en Europe (droits linguistiques et droits de l'homme)*, Kimé, 1992; Alain Fenet (et al), *Le droit et les minorités*, Bruylant, 1995, et Norbert Rouland (et al), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, coll. Droit fondamental, PUF, 1996.

2 Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, 1983.

minoritaires", à travers les modes de décision – majorité qualifiée, minorité de blocage, droit de veto, existence d'une "majorité automatique", recherche du consensus, etc. Mais ces situations sont le plus souvent changeantes, tout comme dans un organe collégial ou une juridiction internationale, il peut y avoir des juges minoritaires qui présentent une "opinion dissidente" face à la majorité. À ce niveau, la question relève plus de la sociologie des relations internationales que du droit international. En effet, toute situation minoritaire n'implique pas un régime juridique des minorités.

Là où cette problématique retrouve tout son intérêt, c'est lorsque l'on examine les sources du droit international. Face à la codification du droit international, quelle est la défense des États minoritaires ? Ainsi, à l'issue de la conférence de Vienne de 1969, la France a été le seul participant à voter "non" lors de l'adoption de la Convention sur le droit des traités, parce qu'elle s'opposait à la notion de *jus cogens*. En définissant le *jus cogens*, comme une norme impérative reconnue par "la communauté internationale des États dans son ensemble", la Convention risquait en effet de marginaliser les États minoritaires, passant outre leur opposition d'objecteur persistant<sup>3</sup>. À l'époque, derrière la question de principe de la souveraineté nationale, l'enjeu de fond concernait essentiellement la politique française de dissuasion nucléaire, mais aujourd'hui l'émergence d'un *jus cogens* des minorités nationales montre bien la difficulté de défendre une position de principe isolée face à une forte pression collective de "la communauté internationale des États dans son ensemble". Notre conception de la souveraineté nationale, ancrée dans la tradition républicaine depuis deux siècles, peut-elle être remise en cause au nom de la primauté de normes de droit international général, en vertu d'une opinion collective échappant à notre volonté?<sup>4</sup>.

De la position politique des États dans une communauté internationale divisée, dépend leur attitude juridique à l'égard des principes fondamentaux du droit international conventionnel ou coutumier: le consensualisme, le primat de la volonté comme source d'obligations "subjectives", le strict respect de la souveraineté nationale et de l'égalité des États, ou au contraire l'accent mis sur la loi de la majorité, les normes "objectives" indépendantes de la volonté des sujets de droit, l'ingérence de la "communauté internationale" dans les affaires internes, etc. Les minoritaires seront par définition sur la "défensive" face à toutes les pressions collectives et défendront un "nationalisme juridique", au risque de s'isoler un peu plus. Si l'autarcie des "*rogue States*" est conforme à leur idéologie, la contradiction est plus sérieuse pour les États aspirant à un *leadership* universel qui se trouvent moralement isolés, comme les États-Unis lors de l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale à Rome en juillet 1998.

---

3 Paul Reuter, *La Convention de Vienne sur le droit des traités*, collection U2, Armand Colin, 1970.

4 Pour ce débat, notre article "Le *jus cogens*, faiblesse d'une idée force", in *l'Observateur des Nations Unies*, n°3, 1997, dossier: *La protection des minorités*.

2°/ À une tout autre échelle, celle de la protection des droits de l'homme, le droit international ne fait que retrouver des thèmes internes qui ont déjà été évoqués. Il y a toute une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté syndicale ou la liberté religieuse, concernant les droits des "minoritaires" au sein d'un groupe donné, qu'il s'agisse de *close shop* ou de monopole religieux. Plus significative est l'évolution internationale qui vise à privilégier une approche catégorielle des droits de l'homme – sur le modèle anglo-saxon à l'encontre de l'universalisme abstrait qui marque la tradition révolutionnaire française – en évoquant une série de "*groupes vulnérables*", comme les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes appartenant à des minorités nationales, les populations autochtones, etc. On retrouve ces énumérations catégorielles dans les "programmes d'action" des Nations Unies, comme à Vienne en 1993 ou à Durban en 2001... On pourrait imaginer d'autres groupes minoritaires, comme les "minorités sexuelles", désormais expressément prises en compte par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui vise les discriminations fondées sur l'"*orientation sexuelle*", alors qu'elles restent un sujet tabou dans les enceintes internationales. Mais là encore, il ne s'agit que de transposer, le plus souvent, des minorités internes en minorités internationales.

3°/ Une troisième perspective amène au contraire à retrouver la spécificité du droit international public en s'en tenant à la question des minorités nationales, c'est-à-dire à la reconnaissance par le droit international positif lui-même de minorités "structurelles", d'entités collectives en porte-à-faux par rapport au système étatique, comme par rapport au système inter-étatique. C'est cette contradiction interne entre "droit international" et "minorités nationales" que tente d'aménager le droit des minorités nationales en gestation. En ce sens, la contradiction ne concerne pas seulement la France, mais tous les États.

La position française à l'égard du nouveau droit des minorités nationales est le reflet logique de ses principes constitutionnels, rappelés – comme on l'a vu avec le rapport présenté par Marie-Luce Pavia – avec constance par les plus hautes juridictions nationales, comme le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État. C'est cette lecture française, faite de politique juridique et de diplomatie multilatérale, qui servira de fil conducteur à ce rapport.

Dans un premier temps, ce "modèle français", fondé sur l'universalité et l'individualité des droits de l'homme a prévalu, comme en témoigne l'absence de référence aux minorités dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Tout au plus, certains traités de paix sont-ils venus reprendre, sur une base conventionnelle, les dispositions protectrices des régimes des minorités nationales hérités de la SDN. Mais l'idée dominante était bien que la garantie des droits de l'homme pour tous, sans discrimination – c'est un leitmotiv de la Charte des Nations unies – rendait inutile une protection spécifique de "groupes minoritaires". Cette

perspective s'est retournée, depuis une dizaine d'années, la crise de l'Europe post-communiste nous ramenant à la problématique de l'entre-deux-guerres<sup>5</sup>.

Face à cette nouvelle donne, l'attitude française a été complexe, parfois contradictoire, souvent mal comprise. D'un côté, la France a maintenu avec beaucoup de fermeté sa position d'objecteur persistant refusant tout engagement conventionnel relatif aux minorités nationales, et prenant ses distances avec le droit déclaratoire en effervescence. Pour autant, elle a abandonné l'idée d'un modèle universel de l'État-nation – derrière lequel il est vrai n'hésitaient pas à s'abriter des États qui en étaient la caricature, comme la Roumanie de Ceaucescu – en mettant en avant les expériences historiques propres à chaque État. Toutefois, faute de pouvoir limiter la codification du droit des minorités nationales, à la partie orientale de l'Europe, reprenant la césure juridique de la SDN, la France s'est vite trouvée sur la défensive. Sans se rallier à un nouveau modèle unique, faisant place de manière standardisé à la protection des minorités nationales, ni chercher à paralyser les travaux menés à bien par les autres États, elle a dû défendre une sorte d'exception française dans une incompréhension de plus en plus grande.

La confusion a été à son comble, lorsque la France a pris certaines initiatives politiques pour protéger les minorités nationales chez les autres, tout en s'en exonérant elle-même au nom de ses grands principes. Ainsi lorsque M. Balladur a lancé le Pacte de stabilité en Europe pour résoudre les questions de frontière et de minorités<sup>6</sup>, ou lorsque M. Badinter a affirmé, dans le cadre de la commission d'arbitrage de la conférence pour la paix en ex-Yougoslavie, l'existence d'un *jus cogens* des minorités nationales avant de proposer la création d'une Cour de conciliation et d'arbitrage de la CSCE pour résoudre les différends en matière de voisinage ou de minorités nationales<sup>7</sup>. Il était difficile de ne pas s'engager plus avant, "pour donner l'exemple", malgré une position de principe fermement défendue par notre "politique juridique extérieure". De manière plus concrète, fidèle en cela à sa grande tradition diplomatique, la France a pris des initiatives pour protéger des minorités opprimées, au nom d'un devoir d'ingérence humanitaire sans toutefois invoquer pour elles le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, afin de préserver la stabilité des frontières<sup>8</sup>.

C'est cette contradiction permanente entre les positions de principe défendues par la France et les nouvelles tendances du droit international que

---

5 Pour une mise en perspective, Emmanuel Decaux, "Le droit international et la protection des minorités", in *L'Événement européen*, "Minorités, quelles chances pour l'Europe ?" octobre 1991/16, p.115.

6 Cf. Emmanuel Decaux "Le Pacte de stabilité en Europe : action commune ou pacte manqué" in *Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Pedone, 1998

7 Cf. Lucius Caflish (ed), *Règlement pacifique des différends entre États : Perspectives universelle et européenne*, Kluwer, 1998.

8 Mario Bettati, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, 1996. Il faut préciser que cette problématique dépasse la seule question des "minorités nationales", ce qui nous a conduit à laisser de côté le questionnaire sur "droit humanitaire et droit d'intervention" transmis par le rapporteur général.

nous voudrions mettre en relief en distinguant deux espaces principaux où les problèmes se posent en des termes juridiques et géopolitiques assez différents : le cadre universel et le cadre régional.

On s'en tiendra à la question de la protection des minorités nationales, *stricto sensu*, laissant de côté la problématique complémentaire des peuples autochtones, même s'il existe des chevauchements entre les deux domaines, notamment pour les pays du Tiers monde. La question des peuples autochtones reste au contraire assez marginale en Europe, hormis les populations circumpolaires, comme les Samis, et la situation particulière des territoires d'outre-mer - en particulier avec la Guyane et la Nouvelle-Calédonie<sup>9</sup> - alors que la problématique des "minorités nationales", notamment dans les Balkans, est largement une séquelle du démembrement des Empires centraux après la guerre de 1914-1918.

## I – LE CADRE UNIVERSEL

1°/ Longtemps la seule obligation de portée universelle a été l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui vise de manière très limitative : *"Dans les États 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"*.

L'approche reste très prudente puisque l'article 27 ne vise que "les États où il existe des minorités". *A contrario*, certains États peuvent donc prétendre à bon droit qu'il n'existe pas en tant que telles des minorités sur leur sol. Reste à savoir si la détermination de l'existence d'une minorité nationale est purement subjective – de la part de l'État, voire de la "minorité" en cause – ou répond à des critères objectifs, mais à ce stade l'absence de définition rend difficile cette détermination. D'autre part, ne sont prises en compte que trois catégories de minorités, avec des droits symétriques eux-mêmes fort limités. De même, ces droits appartiennent en propre aux individus, aux "personnes appartenant à ces minorités" et même s'ils s'exercent en commun – dans la sphère privée – ils ne constituent pas des droits collectifs attribués à des entités reconnues en tant que « communautés » dans la sphère publique. Enfin, on pourrait dire que ces droits vont de soi, et qu'ils sont déjà protégés sans discrimination à l'égard de toute personne par les autres dispositions du Pacte.

C'est dans cet esprit que la France a été amenée à formuler une "déclaration interprétative" lors de la ratification du Pacte en 1980: *"8. Le Gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce*

---

9 Les accords de Matignon et de Nouméa reconnaissent l'existence d'un "peuple kanak" dont le droit coutumier est protégé, dans le cadre d'un régime constitutionnel transitoire.

qui concerne la République"<sup>10</sup>. Sans faire formellement une objection à cette déclaration, le Gouvernement allemand a adressé au depositaire le 23 avril 1982, une déclaration soulignant l'importance des droits garantis par l'article 27 : "*It interprets the French declaration as meaning that the Constitution of the French Republic already fully guarantees the individual rights protected by article 27*"<sup>11</sup>.

La question qui se pose en effet est de savoir si la déclaration française constitue une véritable réserve écartant l'article 27 du champ des engagements assumés lors de la ratification – comme si le Pacte n'avait pour la France que "26 articles" substantiels, selon la formule imagée de l'expert sénégalais, Birame Ndiaye – ou si la France respecte "en substance" l'article 27 sans le dire ou en le disant autrement, avec son vocabulaire propre. La France a toujours maintenu sa position de principe. Elle n'est pas concernée par la problématique des "minorités nationales" dans la mesure où le Constitution ne reconnaît pas de droits spécifiques à des groupes en tant que tels, mais où tous les individus jouissent des mêmes droits sans aucune discrimination. Elle considère qu'elle n'est donc pas tenue de rendre compte de l'application de l'article 27 lors de la présentation de ses rapports périodiques devant le Comité des droits de l'homme, ou au titre de requêtes individuelles qui sont irrecevables, faute de base légale.

Mais la France semble de plus en plus en porte-à-faux, dans la mesure où le Comité est venu préciser son interprétation dans des observations générales, reflétant ainsi l'évolution intervenue entre-temps grâce au droit déclaratoire (cf. *infra*). Dans son observation n°23 d'avril 1994, le Comité a insisté sur les obligations positives issues de l'article 27 en soulignant que ces droits devaient être protégés en tant que tels, sans confusion avec les autres dispositions du Pacte en matière de non-discrimination ou d'égalité devant la loi. De même, le Comité rappelait que l'existence de minorités nationales ne saurait être nié par l'État – pas plus qu'elle n'est conditionnée par une "décision" de l'État – mais qu'elle dépend d'un "critère objectif" et implique un régime juridique de caractère objectif lui aussi. Dans son observation n°24, adoptée en novembre 1994, le Comité va plus loin encore en se penchant sur les réserves contraires au but et à l'objet du traité : "*ainsi un État ne peut se réserver le droit de (...) dénier aux minorités le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer leur propre religion ou d'employer leur propre langue*". Ainsi se trouve posée la question de la compétence du Comité pour écarter de son propre chef des réserves qui seraient contraires à l'objet et au but du traité, c'est-à-dire en fin de compte à remettre en cause la volonté clairement manifestée par un État

---

10 C'est la disposition selon laquelle "*la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion*" qui est visée, mais à la suite des révisions successives de la Constitution, ce principe se trouve désormais à l'article premier, sans que le renvoi fait par la "déclaration française" de 1908 ait été mis à jour. Pour une interprétation du principe, cf. la décision du Conseil Constitutionnel du 9 mai 1991 sur le Statut de la Corse.

11 United Nations, *Status of International Instruments*, New York, 1987, p.88.

souverain au moment de la ratification, lorsqu'une réserve peut être considérée comme une *condition sine qua non* de l'engagement<sup>12</sup>. Le débat doctrinal est loin d'être tranché.

Qu'il suffise d'ajouter que lorsque la France a ratifié la Convention sur les droits de l'enfant, qui contient à l'article 30 des dispositions identiques visant "les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, ou des personnes d'origine autochtone", la même déclaration française a été formulée.

2°/ Parallèlement, les travaux déjà anciens visant à adopter une Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, se sont accélérés avec le tournant des années quatre-vingt-dix. Sans revenir sur la genèse de la Déclaration, il est important de préciser la position française. Alors que dans un premier temps elle s'était désintéressée de l'exercice, ne participant pas au groupe de travail de la Commission – ne se sentant pas concernée ou plutôt ne voulant pas se lier à l'avance par sa seule présence – elle a participé activement à la deuxième lecture du projet de déclaration, mettant l'accent sur une approche individualiste que reflète bien le titre de la Déclaration<sup>13</sup>. Il s'agit bien des « personnes appartenant à des minorités nationales ». En outre, la France a insisté pour que le titre se réfère expressément aux « minorités nationales *ou* ethniques, religieuses et linguistiques », pour souligner le dénominateur commun historique de ces différentes notions.

Bien plus, la France a tenu à préciser sans ambiguïté sa position de principe constante devant le groupe de travail, avec un rappel de ses dispositions constitutionnelles<sup>14</sup>. Ainsi la Déclaration a-t-elle pu être adoptée par consensus en mars 1992, (A/RES/47/135) à la Commission des droits de l'homme, puis le 18 décembre 1992 à l'Assemblée générale des Nations Unies, sans que la France estime utile de revenir sur une position de principe bien connue.

Depuis lors les travaux onusiens se sont poursuivis, notamment au sein d'un groupe de travail de la Sous-Commission des droits de l'homme présidé par l'expert norvégien, Asbjörn Eide. Tous les deux ans, des résolutions prenant acte de l'avancée de ces travaux sont adoptées par l'Assemblée générale sous le titre "*Promotion effective de la déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*"<sup>15</sup>. Il en va de même pour les organes subsidiaires qui adoptent sans vote, c'est-à-dire là encore au consensus, des

---

12 De manière significative, la France, a présenté, à la suite des États-Unis et du Royaume-Uni des "observations" sur les observations du Comité des droits de l'homme, afin de rappeler les principes classiques du droit des traités.

13 Sur cette négociation, cf. le témoignage de première main de Béatrice Le Frapper, "Protection des minorités", in *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies à Paris et de l'AFNU*, n°7-8, décembre 1993, p.83.

14 E/CN.4/1991/53, p.7.

15 A/RES/56/162 du 19 décembre 2001. Cf aussi le rapport du Secrétaire général, A/56/258.

résolutions rituelles en la matière, comme la Sous-Commission des droits de l'homme<sup>16</sup> et la Commission des droits de l'homme<sup>17</sup>.

Dix ans après l'adoption de la Déclaration de 1992, le groupe de travail a présenté sous la responsabilité de son président, la version finale d'un important "commentaire" officieux de la Déclaration, qui a fait l'objet d'observation des États<sup>18</sup>. Il est significatif que la France ne figure pas, contrairement à l'Allemagne, par exemple, parmi les quelques États ayant participé à la consultation lancée à cette occasion par M.Eide. Mais du moins sa position n'est-elle pas isolée, les grands États du Tiers Monde, aussi bien que les pays d'immigration étant peu désireux de remettre en cause l'unité nationale et l'intégration sociale. Comme le disait Max Kampelman, le chef de la délégation américaine à la Conférence d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, réunie à Genève en juillet 1991, au moment même où éclatait la Yougoslavie, « *For America, assimilation is not a bad word* ».

## II – LE CADRE EUROPÉEN.

Le contexte politique était autrement plus délicat pour la France au sein des instances européennes, CSCE ou Conseil de l'Europe, caractérisées par une demande très forte de garantie collective des droits des minorités nationales, à la suite de l'effondrement des régimes communistes, de la part des pays européens ayant subi des découpages territoriaux en 1919 ou en 1945. Si dans le cadre de la CSCE, le débat est resté sur le plan déclaratoire, le Conseil de l'Europe a très vite envisagé une codification juridique des principes ainsi esquissés.

1°/ Le premier sommet du Conseil de l'Europe réuni à Vienne les 8 et 9 octobre 1993 a marqué une heure de vérité pour les relations franco-allemande, avec un compromis entre la revendication d'une protection des droits des minorités nationales dans le cadre juridictionnel de la Convention européenne des droits de l'homme et le refus français de tout engagement conventionnel en la matière. La solution préconisée par le Sommet était double.

D'une part il s'agissait "*d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales*". La formule était habile et permettait une double lecture, en visant soit des droits individuels et universels, profitant à tous et, ce faisant, bénéficiant *ipso facto* aux personnes appartenant à des minorités nationales, soit des droits spécifiques attribués à ces dernières. La première interprétation aurait permis de sortir le débat de l'impasse, en donnant une nouvelle portée aux droits

---

16 Res 2001/9 du 15 août 2001.

17 Res.2002/57 du 25 avril 2002.

18 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2 du 2 avril 2001.



culturels, ces "parents pauvres"<sup>19</sup>. Malheureusement les travaux du CAH-MIN, le comité *ad hoc* chargé de la rédaction du projet de protocole, ont échoué. D'une certaine manière on retrouve cette problématique centrée sur des identités culturelles librement choisies, à laquelle la France reste très attachée, dans la Déclaration universelle sur la diversité culturelle adoptée dans le cadre de l'UNESCO en 2001.

D'autre part, le Sommet confiait également au Comité des ministres le soin de "*rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les États contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Cet instrument sera ouvert également à la signature des États non membres*". Sur ce terrain les efforts du CAH-MIN entamés en janvier 1994 ont porté leurs fruits, avec l'adoption d'un projet de convention-cadre dès octobre 1994. L'exercice était sans doute plus aisé, en s'en tenant au niveau des principes, tandis que le contrôle du respect des engagements par les États parties restait confié au Comité des ministres, sur la base de rapports nationaux présentés par les États eux-mêmes. Tout au plus, en pratique, le Comité des ministres a-t-il mis en place un "comité consultatif" d'experts indépendants – présentés par les États parties – pour l'aider dans cette mission et "dépolitiser" l'exercice<sup>20</sup>.

La Convention-cadre adoptée le 1er février 1995 est entrée en vigueur au bout de trois ans, le 1<sup>er</sup> février 1998 après 12 ratifications. Elle est aujourd'hui ratifiée par 34 États – dont un État non-membre, la Yougoslavie depuis le 11 mai 2001 – ce qui est un nombre tout à fait remarquable. Bien plus, 8 autres États membres sont signataires et se sont donc engagés à ne rien faire contre le but et l'objet du traité, en attendant sa ratification : il s'agit notamment de la Belgique qui a signé la Convention-cadre le 31 juillet 2001, de la Grèce, depuis le 22 octobre 1997, des Pays-Bas et du Portugal depuis le 1<sup>er</sup> février 1995. Restent trois États qui ne sont ni signataires, ni parties contractantes, Andorre, la France et la Turquie. Cette absence correspond à l'évidence à une position de principe sans ambiguïté. La France n'a pas pu, ou pas voulu empêcher ses partenaires d'élaborer la Convention-cadre puis de la mettre en oeuvre, mais, là encore, elle ne se considère pas concernée.

Cette position juridique tout à fait classique soulève néanmoins deux difficultés pratiques. Par définition une convention européenne reste soumise aux règles du droit des traités et n'a pas d'effet pour les États non signataires, ce qui pose le problème du rôle de ces États au sein du Comité des ministres lors des travaux concernant la Convention-cadre : faut-il faire sortir les représentants des États membres qui sont des tiers par rapport à la Convention-cadre mais peuvent avoir un intérêt politique évident au respect

---

19 Cf. notre rapport introductif sur les droits culturels au colloque du Conseil de l'Europe de Budapest de 1995, in *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* 1995, vol.38-A.

20 Comité des ministres Res (97) 10. Cf le bilan des rapports nationaux et des avis du Comité consultatif sur le site de la direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe: <http://www.humanrights.coe.int/Minorites/French/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Opinions/Table>.

des droits des minorités nationales par les États parties ? Ce droit de regard semble d'autant plus nécessaire que le Conseil de l'Europe participe avec l'Union européenne à des projets concernant les minorités dans le cadre du Pacte de stabilité.

Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a longtemps poussé à l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme - avec notamment sa résolution 1201 du 1<sup>er</sup> février 1993 qui sert encore de référence aux États maximalistes, alors qu'elle est dépassée en droit comme en fait, par les décisions de principe du Sommet Convention-cadre - ne cesse de mettre en cause les deux États qui refusent pour des raisons de principe de se mouler dans la logique de la Convention-cadre, la France et la Turquie, en les présentant comme des "mauvais élèves". Ces tentatives collectives d'intimidation semblent traduire surtout une grande part de maladresse, d'incompréhension et d'ignorance. Malgré ces pressions extérieures, jamais à ce jour - contrairement à la Charte sur les langues régionales et minoritaires - les autorités françaises n'ont envisagé la signature, et encore moins, la ratification de la Convention-cadre.

2<sup>o</sup>/ On pourrait multiplier les exemples, en déclinant le droit déclaratoire depuis les grands textes de la CSCE, comme la réunion d'experts de Genève de juillet 1991 sur les minorités nationales qui précise expressément *"que toutes les différences ethniques culturelle, linguistiques ou religieuses ne conduisent pas nécessairement à la création de minorités nationales"*<sup>21</sup>, jusqu'à la récente Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, où sur l'insistance de la France, nulle mention n'est faite de la question des minorités nationales, l'article 22 se bornant à indiquer que *"L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique"*. Partout se retrouve le même souci d'éviter tout précédent politique ou toute forme d'*estoppel* qui pourrait affaiblir cette position de principe.

Là encore pourtant une brèche est ouverte. Non seulement les nouveaux États, à commencer par la Hongrie - rejoignant ainsi ses alliés de la « pentagonale » au sein de la CSCE - n'ont de cesse de réclamer la consécration des droits des minorités dans le cadre de l'Union européenne, et en bonne logique, invoquent les « critères de Copenhague » qui ont servi de base à l'élargissement, mais le système communautaire sert de relai à cette revendication. Ainsi la Commission a-t-elle mis en place un « groupe d'experts faisant autorité en matière de droits fondamentaux » chargé d'un rapport annuel sur le respect de la Charte dans l'Union européenne et ses États membres. Au titre de l'article 22 les experts n'hésitent pas à se référer aux « deux instruments élaborés au sein du Conseil de l'Europe » que sont la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1993 et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992. Au passage, le rapport note que « le refus de la France de ratifier la Charte des langues régionales ou minoritaires fait suite à la décision du Conseil

---

21 Cf. Emmanuel Decaux, *Sécurité et coopération en Europe, les textes officiels du processus de Helsinki*, La Documentation française, coll. "retour aux textes", 1993, p.319.

constitutionnel du 15 juin 1999 », sans d'ailleurs mentionner le rapport fait à l'époque par le professeur Guy Carcassonne à la demande du Premier ministre<sup>22</sup>.

Ainsi la situation de minoritaire face au débat sur les "minorités nationales", d'objecteur persistant adoptée par la France, si elle est pleinement fondée sur le plan juridique est souvent inconfortable sur le terrain diplomatique. Il y a d'abord manifestement un effet "boule de neige" du droit déclaratoire. À force de répéter du déclaratoire, il en reste quelque chose et parfois la vigilance s'amoindrit surtout lors d'une conférence au sommet, où la menace d'un échec politique rend plus sensible aux pressions collectives. Ainsi la Charte de Paris pour une nouvelle Europe affirme-t-elle que *"l'identité ethnique, culturelle linguistique et religieuse des minorités nationales sera protégée..."*. On peut voir dans cette formule une double transgression : D'une part l'identité collective est prise en compte en tant que telle et non plus "les droits des personnes" appartenant au groupe. D'autre part, en visant à la demande de l'Autriche une *"identité ethnique"*, la formule impliquerait une pureté ethnique de sinistre mémoire, qui ne pourrait être *"protégée"* que par l'apartheid et l'eugénisme... Une fois la concession faite au plus haut niveau, elle devient irréversible pour les négociations ultérieures, malgré tous les efforts des diplomates !

L'évolution du droit des traités relatifs aux droits de l'homme tend elle aussi à remettre en cause la résistance du nationalisme juridique. Le volontarisme traditionnel s'efface devant des traités multilatéraux à vocation universelle, qui doivent être ratifiés par tous les États, sans limitations ni réserves, comme le rappelle la Déclaration et programme d'action de Vienne de 1993. Bien plus, la ratification devient elle-même "irréversible" et les réserves jugées contraires au but et à l'objet du traité peuvent être écartées par les organes de contrôle. Comment face à ce "bloc" maintenir une position de principe, envers et contre tout ? Enfin, à un stade ultime, l'apparition d'un *jus cogens* des minorités nationales viendrait submerger les dernières réticences étatiques.

Mais même si on admettait l'hypothèse de normes de *jus cogens*, reconnues comme telles en la matière, encore faudrait-il déterminer avec précision leur contenu et leur portée. Dans son avis n°1 du 29 novembre 1991, la Commission d'arbitrage de la conférence pour l'ex-Yougoslavie a souligné que *"les normes impératives du droit international général et en particulier le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et des droits des peuples et des minorités s'imposent à toutes les parties prenantes à la succession"*. On laissera de côté la question de "l'autorité" relative de la Commission Badinter, pour s'en tenir à la question de fond soulevée par l'amalgame ainsi fait entre "droits des peuples" et "droits des minorités", d'autant plus curieux que la Commission dénie aux minorités nationales le droit à l'autodétermination.

---

22 *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses États membres*, 2002, p.180.

Pourtant si l'on s'en tient à l'essentiel les États modernes ont dépassé la conception rousseauiste de la volonté générale identifiée à la "*dictature de la majorité*". En pratique, la démocratie locale, en rapprochant le pouvoir du citoyen permet une large expression des minorités dans le cadre de la décentralisation. De même, la construction européenne dépassant les identités nationales et les vieilles frontières multiplie les occasions de coopération transfrontière et favorise la circulation des personnes. Ainsi, le "vouloir vivre ensemble" qui caractérise la conception française de l'État-nation se trouve transposé à l'échelle européenne, où nous sommes tous désormais des minoritaires, dans un ensemble plus vaste fondé sur des valeurs communes. Ce "*plébiscite de tous les jours*" semble plus porteur d'avenir que le repli sur des nationalismes ou des micro-nationalismes, des identités pré-déterminées, caractérisées par le rejet de l'autre, la peur et la haine, l'exclusion voire l'épuration ethnique. Dans cette spirale du repli, on est toujours le minoritaire de l'autre.

En ce sens, le "modèle français", loin d'être réducteur, continue à être ouvert aux valeurs universelles de liberté, d'égalité et de fraternité. Reste à donner toute leur portée à ces mots qui ne sont pas seulement des principes abstraits. L'universalité n'est-elle pas le meilleur moyen de dépasser les clivages entre majorité et minorité, en réconciliant l'unité et la diversité ?