
Genèse et évolution d'un concept

Joseph Yacoub

De la Société des Nations aux Nations Unies, comme si l'histoire se répétait, le discours sur les minorités piétine. Incapacité théorique à saisir le problème dans son ensemble et inefficacité pratique à résoudre cette question si délicate, alors que la planète se trouve embrasée par des soulèvements minoritaires. Aucun coin du monde n'en est exempt. Joseph Yacoub développe ici les multiples étapes qu'a traversées l'élaboration d'une déclaration de principes applicable aux minorités qui semble aujourd'hui prête à être adoptée par les Nations Unies.

L'ancien régime minoritaire de la SDN comportait quatre principes fondamentaux : l'égalité de tous devant la loi et la prohibition de la discrimination pour cause de race, de langue ou de religion; la reconnaissance de certains droits spéciaux, dont le libre usage de la langue; la reconnaissance de certains droits fondamentaux de l'homme; le droit à la voie légale internationale de pétition et de plainte à la Société des Nations reconnu aux personnes appartenant à des minorités.

Le labeur de la SDN, constant et positif, fut suivi de grands efforts en matière de définition, de codification, de déclaration et de garanties et mécanismes de contrôle ; il souffrait néanmoins d'un certain nombre de faiblesses d'ordre théorique et pratique. Le discours idéologique, désincarné, situé en dehors de l'espace et du temps, ne pouvait éclairer et régler des situations contingentes et des cas appropriés. Des facteurs d'ordre politique, juridique, national et international ont, d'autre part, contribué à ébranler l'ancien régime de protection des minorités. Ils sont au nombre de cinq :

— le manque de volonté politique de la part des Etats de mettre en pratique les instruments diplomatiques internationaux signés et ratifiés;

— les traités sur les minorités ont été imposés, d'une manière sélective, à certains Etats seulement, dans la logique vainqueur-vaincu qui a suivi la Première Guerre mondiale. Cette inégalité de traitement juridique et politique a été ressentie comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats, provoquant un durcissement de leur position;

— jaloux de leur souveraineté nationale, les Etats percevaient ces obligations comme une limitation sensible de leur indépendance;

— l'absence ou manque de dispositions concernant les devoirs des minorités envers les Etats dont elles faisaient partie;

— l'utilisation et la manipulation des minorités par certains gouvernements pour des objectifs politiques, nationalistes et expansionnistes a aussi desservi la cause minoritaire.

Un certain nombre de pays avaient, depuis 1919, assumé des obligations de protection de leurs ressortissants appartenant à des minorités ethnico-nationales. Les textes qui régissaient l'activité de la communauté internationale en cette matière comprenaient:

— cinq traités spéciaux, dits de "minorités", protégeant ces groupes en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie, en Roumanie et en Turquie;

— quatre chapitres spéciaux insérés dans les traités de paix signés avec l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie;

— six déclarations faites par la Finlande, l'Albanie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et l'Irak, s'engageant à assurer les droits de leurs minorités respectives;

— dix chapitres spéciaux insérés dans six conventions et un accord. A savoir: la Convention germano-polonaise relative à la haute-Silésie; la Convention de Memel sur le territoire de Memel et son statut en Lituanie; la Convention entre la Grèce et la Bulgarie traitant l'émigration réciproque entre ces deux pays; la Convention de Varsovie entre la Pologne, l'Estonie, la Finlande et la Lettonie; la Convention gréco-turque relative à l'échange obligatoire des ressortissants turcs de religion gréco-orthodoxe établis sur les territoires turcs et des ressortissants grecs de religion musulmane établis sur les territoires grecs; la Convention germano-polonaise concernant le choix de la nationalité; l'Accord roumano-yougoslave concernant la question scolaire des deux parties roumaine et yougoslave du Banat.

Les droits et garanties assurés par ces engagements internationaux aux minorités de race, de langue et de religion, étaient:

— droit à l'acquisition d'une nationalité;

— droit à la vie, à la liberté individuelle et à la liberté du culte;

— droit à l'égalité devant la loi, à l'égalité des droits civils et

politiques, à l'égalité de traitement et de garanties en droit et en fait;

— libre usage de la langue dans les domaines suivants:

- dans les relations privées et de commerce, en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature et dans les réunions publiques;

- dans l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs et dans l'exercice des professions et industries;

- soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux;

- dans les écoles pour l'enseignement des enfants des ressortissants d'une langue autre que la langue officielle;

— droit de créer, diriger et contrôler, à leurs frais, des institutions charitables, religieuses ou sociales;

— droit à une part équitable des fonds publics affectés par l'Etat aux fins d'éducation, de religion ou de charité.

La pratique fut en revanche, fort boiteuse, les Etats se montrant souvent assez lents, si ce n'est réticents à toute matérialisation de ces dispositions.

Pour la protection des minorités

Quoique son travail reste inachevé et en deçà de la contribution de la SDN, l'ONU a cherché, depuis sa création, à promouvoir et à protéger les droits des minorités par la construction d'une déclaration universelle. Mais les discussions, amorcées dès 1945, n'ont toujours pas abouti à l'élaboration d'un instrument international de protection des minorités. A la différence de la SDN, l'ONU n'a adopté, jusqu'à présent, aucune mesure globale en faveur des minorités.

Lors de la discussion de la Déclaration universelle des droits de l'Homme par les Nations Unies, en décembre 1948, le problème des minorités fut inscrit à l'ordre du jour. Il fut examiné à la troisième session plénière et à la troisième Commission de l'Assemblée générale de cette institution internationale (21 septembre - 8 décembre 1948). Certains Etats comme l'URSS, la Yougoslavie, le Danemark et quelques autres, demandaient que des clauses relatives aux minorités nationales soient incluses dans la Déclaration.

«Tout peuple et toute nationalité jouissent des mêmes droits à l'intérieur d'un Etat. Les lois d'un Etat ne doivent permettre aucune discrimination à cet égard. Le droit de faire usage de leur propre langue, de posséder leurs écoles, bibliothèques, musées et autres institutions nationales de culture et d'instruction, doit être garanti aux minorités nationales.» Tel était le contenu d'une des propositions de l'URSS.

Cette disposition fut rejetée par la majorité des Etats, dont les grandes puissances occidentales. Le triomphe des politiques d'assimilation et du modèle de l'Etat-Nation unitaire et mono-ethnique, encourageaient le bloc occidental à persévérer dans le sens de la négation des minorités. Ce refus entraîna l'abstention de l'URSS lors du vote de la Déclaration des droits de l'Homme.

Le représentant du Danemark formula, pour sa part, des suggestions d'articles additionnels à cette Déclaration : *«Toutes les personnes, appartenant à une minorité raciale, nationale, religieuse ou linguistique, ont le droit d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix.»*

La Yougoslavie faisait, de son côté, une proposition d'article, en trois parties, reconnaissant et protégeant toutes les nationalités, grandes ou petites :

«a) Chacun a le droit à la reconnaissance et la protection de sa nationalité ainsi qu'au libre développement de la nation à laquelle il appartient.

Les collectivités nationales, qui constituent un Etat, en commun avec d'autres collectivités, sont égales en droits nationaux, politiques et sociaux.

b) Toute minorité nationale, considérée comme communauté ethnique, a droit au plein développement de sa culture ethnique et au libre usage de sa langue. L'Etat doit lui assurer la protection de ses droits.

c) Les droits proclamés dans la présente déclaration s'étendent également à tout individu appartenant aux populations des territoires sous tutelle et des territoires non autonomes.»

Ni le texte danois, ni le texte yougoslave ne furent acceptés par les Nations Unies.

Aussi, l'Assemblée générale décida dans sa résolution du 10 décembre 1948, n° 217C(III), à propos du "sort des minorités", de rejeter l'adoption d'une «solution uniforme de cette question complexe et délicate, qui revêt des aspects particuliers dans chaque Etat où elle se pose.»

Ainsi, aucune mention ne fut faite à la question des minorités dans la Déclaration des droits de l'Homme. L'article 2 de cette déclaration sera cependant considéré comme une "reconnaissance" implicite des nationalités et des minorités : *«Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.»*

Mais cette Déclaration — adoptée après des mois d'intenses débats

et de polémiques — qui énonce des droits individuels fondamentaux civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, reste occidentale dans sa philosophie politique ; elle ne reprend pas en compte la manière dont certains peuples conçoivent leur vie sociale et culturelle ni le rôle des groupes sociaux et de leurs institutions (famille, classes, ethnies, tribus, religions...) comme intermédiaires entre l'individu et l'Etat.

Deux ans auparavant, à sa première session tenue du 27 janvier au 10 février 1946, la Commission des droits de l'homme avait créé la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, composée d'experts chargés d'entreprendre des études pour la définition des termes de "discrimination" et de "minorité" et de proposer des textes en vue de la prévention des distinctions fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion et pour assurer la protection des minorités.

A l'époque, les pays occidentaux s'étaient opposés à la création d'une sous-commission qui devait, à l'origine, s'occuper exclusivement de la protection des minorités; ils lui préférèrent un organisme chargé de lutter contre la discrimination sous toutes ses formes, incluant le problème des minorités. En outre, les pays occidentaux soutenaient opiniâtrement que les droits des minorités n'avaient pas leur place dans les déclarations, pactes et conventions internationales sur les droits de l'homme. Eleanor Roosevelt, représentante des Etats-Unis, déclarait alors que le problème des minorités n'avait pas une portée universelle et qu'il n'intéressait que la sphère européenne.

Le mandat de cette sous-commission fut ainsi précisé et élargi en 1949, à la cinquième session de la commission des droits de l'Homme: *«Entreprendre des études, notamment à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et adresser des recommandations à la commission des droits de l'Homme ayant trait à la lutte contre les mesures discriminatoires de toute espèce prises en violation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, comme au sujet de la protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques.»*

En 1950, la sous-commission élaborait un projet de résolution recommandant aux Etats incluant des minorités de leur accorder certains droits, comme l'utilisation de leur langue dans l'enseignement et la justice: *«Ces groupes devront bénéficier de ces droits et autres aussi longtemps qu'ils n'en feront pas usage pour menacer ou compromettre l'unité ou la sécurité des Etats.»* Cette recommandation fut finalement écartée par la Commission des droits de l'Homme la même année; elle était pourtant conforme avec les déclarations de l'ONU, maintes fois répétées (résolution 637A (VII) du 16 décembre 1952 et résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970) relatives aux droits des peuples à

disposer d'eux-mêmes. «Tous les peuples et toutes les nations ont le droit de disposer librement d'eux-mêmes, c'est-à-dire de déterminer leur statut politique, économique, social et culturel. Ceux qui contrôlent de quelque manière que ce soit l'exercice de ce droit par un autre peuple, sont tenus de contribuer à assurer l'exercice de ce droit dans tous leurs territoires et d'en respecter l'exercice dans les autres Etats, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.» Tous les travaux préparatoires entrepris par les experts de la sous-commission sont donc restés théoriques faute d'être retenus par les représentants des Etats membres de la commission.

Il faudra attendre le 16 décembre 1966, l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de deux pactes relatifs aux droits de l'Homme pour qu'on reparle dans les institutions internationales du problème des minorités. En effet, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques — adopté au terme de vingt années de discussion et en dépit de la résistance manifestée par le camp occidental — entré en vigueur le 23 mars 1976, reconnaît sans aucune ambiguïté les minorités comme matière de droit international : *«Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.»* Cet article couronnait des efforts tenaces déployés par la sous-commission. Les Etats parties à ce pacte ont, d'autre part, mis en place un comité des droits de l'Homme composé d'experts chargés d'examiner les rapports et de formuler des observations. Les rapports s'accumulent depuis 1976, mais sans impact réel, d'autant que la formulation de l'article 27 reste ambiguë.

A la recherche d'une définition

«Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques...» Enoncé dans ces termes, on ne résout pas pour autant la question de la définition des minorités. Qui est en droit de décider si des minorités existent au sein d'une entité politique donnée? Dans de nombreux instruments diplomatiques internationaux, on parle des minorités sans les définir. Qu'est-ce donc qu'une minorité? Les textes ne le disent pas. Ainsi, le pacte international qui est censé protéger par ses stipulations, les minorités, est tributaire d'une réponse à une question capitale ayant trait à la définition de l'objet même de sa protection.

Doit-il s'agir d'un nombre important d'hommes que l'appartenance ethnique, la langue, la religion distinguent des autres, on doit-il s'agir d'une poignée d'êtres humains seulement? Doit-il s'agir de communautés établies depuis longtemps, appelées généralement indigènes ou autochtones, ou seulement de groupements établis à des dates récentes? Qui est chargé de différencier les langues et les dialectes, les religions, les confessions et les sectes? Et qui est appelé à distinguer entre une culture propre et les sous-ensembles de la culture dominante? Autant de questions qui restent sans réponse.

Cet article 27 vise explicitement les droits individuels et non les droits collectifs («... *les personnes appartenant à ces minorités...*»). Il ne considère pas les minorités en tant que communauté mais en tant que groupement ou ensemble d'individus. Ainsi formulé, l'article était une concession aux gouvernements qui s'opposaient à toute reconnaissance formelle de groupements minoritaires. D'autre part, le texte ne mentionne pas les minorités nationales et ne prend pas en compte leurs aspirations et leurs droits. Enfin, les droits des personnes minoritaires sont assurés de façon négative («... *les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir...*»).

En conséquence, le texte n'impose aux Etats aucune obligation d'agir pour traduire dans les faits les droits des minorités, tant religieux, ethniques, linguistiques que culturels. L'article, négativement libellé, n'empêche pas les Etats de mener parallèlement, des politiques visant à l'assimilation de leurs minorités. De plus, l'article 27 occulte d'autres d'ordre sociologique et politique.

Certes, tout Etat, pour mieux asseoir son pouvoir, cherche non seulement à intégrer ses ressortissants, mais tend aussi à les assimiler : la cohésion ethnique est le prix de la consolidation du pouvoir de l'Etat.

Une réflexion sur le rapport de l'Etat avec l'intégration et l'assimilation serait donc indispensable pour clarifier la question des minorités et leur avenir. En d'autres termes, il s'agit de trouver l'équilibre entre la cohésion sociale et politique et la revendication d'une identité différente. Les expériences politiques de l'histoire de l'humanité nous montrent, d'autre part, qu'il n'y a pas d'Etat sans hégémonie, car la domination est intrinsèque de l'Etat. Les Etats se forment autour d'un noyau, d'un groupe, lequel, une fois au pouvoir, se sert de tous les appareils à sa disposition pour marquer la société entière, politique et civile, de son idéologie et de ses valeurs.

Le traitement des minorités peut-il échapper à cette donnée politique fondamentale? On peut imaginer une forme plus démocratique de l'hégémonie, plus tolérante à l'égard des minorités. Mais il serait utopique de vouloir se soustraire complètement aux réalités.

Un autre aspect qui mérite réflexion est celui de l'Etat-Nation. Le principe de l'Etat-Nation, qui considère l'Etat politique comme

l'instrument de la nationalité, conduit logiquement à l'exaltation de l'idée d'homogénéité nationale à l'intérieur de frontières politiques et revêt des conséquences négatives pour les minorités. On assiste aujourd'hui à un renforcement de l'Etat-Nation et le combat minoritaire peut porter dans ses entrailles l'embryon de l'Etat-Nation dès lors que les revendications prennent un caractère politique. On le voit sur le territoire de l'ex-Union Soviétique ou en Yougoslavie, partout les cas de figures se multiplient sous nos yeux. Il suffit d'étudier les constitutions des pays naissants et d'observer leur pratique pour s'en persuader: une pensée philosophico-politique reproduit des entités globales mono-dimensionnelles; un Etat, un peuple, une nation, une patrie, un pouvoir, une souveraineté, une langue, une culture, une histoire,...

Le traitement des minorités peut obéir également à des considérations d'ordre géopolitique. Il est incontestable que de telles situations fragilisent le statut des minorités et les rendent tributaires d'impératifs et de prescriptions parfois contraires aux préoccupations humanitaires. A l'intérieur comme à l'extérieur des Etats, les minorités peuvent être utilisées pour des visées politiques, nationalistes et expansionnistes. Par ailleurs, le risque existe que les minorités deviennent l'enjeu de la politique des Etats limitrophes et voient leurs revendications passer brusquement du plan national, ethnique, linguistique, culturel, scolaire et religieux à un niveau politique.

Depuis 1950, les travaux et recherches onusiens s'accumulent en quête d'une définition positive à trouver, qui serait agréée par l'ensemble de la communauté internationale. Pendant les années cinquante, des investigations importantes furent entreprises, notamment "Definition and classification of minorities", un mémorandum préparé par la commission des droits de l'Homme qui fut soumis au Secrétaire général. Analyse pertinente du concept de minorité en rapport avec les notions de communauté, société, nation, Etat, Etat national, communautés sociales, nationalisme, citoyenneté, ... suivie d'une bibliographie sélective générale de 700 titres, en français, anglais, catalan, portugais, allemand, italien et quelques autres langues. Mais cette approche théorique n'a pas été retenue et n'eut aucune conséquence pratique.

Après vingt ans de silence, la commission des droits de l'Homme a réactualisé la préoccupation sur le sort des minorités, en 1971, en chargeant un rapporteur spécial d'y consacrer une étude qui fut adoptée en 1977 et publiée en 1979. Dans son rapport final, Francesco Capotorti, outre sa proposition d'une déclaration universelle de principes sur les droits des minorités, a suggéré la définition suivante des minorités : *«Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres*

ressortissants de l'Etat possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.» Cette définition représente incontestablement un progrès appréciable et cerne les contours de la notion de minorité.

Mais la sous-commission n'en a pas été pour autant satisfaite. En août 1985, elle a examiné de nouveau un projet, présenté cette fois par Jules Deschênes, qui a défini en ces termes les minorités : *«Un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité.»* Cette définition ne fut pas trouvée plus satisfaisante et l'examen de la question fut renvoyé à une date ultérieure.

Les recherches du professeur italien F. Capotorti et du juge canadien J. Deschênes, tout en différenciant certains aspects, excluaient de leur champ d'analyse les minorités nationales et leurs attributs historiques, psychologiques et sociaux. Quoi qu'il en soit, elles allèrent grossir les rangs des bibliothèques des Nations Unies, fortes déjà de milliers de titres sur cette question.

Entre-temps, la commission des droits de l'Homme avait institué le 8 février 1978 un groupe de travail à composition non limitée chargé de préparer une déclaration sur les minorités. Un projet en ce sens avait été soumis par la Yougoslavie, mais la commission l'avait renvoyé, comme à l'accoutumée, à ce groupe de travail. De 1980 à 1984, ce groupe de travail avait étudié, en première lecture, ce projet présenté par la Yougoslavie, en avait adopté provisoirement le préambule et en avait discuté l'article premier. L'obstacle majeur rencontré fut la définition du terme "minorité".

Au terme de douze ans de travail, à la date du 5 mars 1990, une deuxième lecture du projet de déclaration (préambule et huit articles) a été discutée, mais non achevée. Ce projet de déclaration, repris en février 1991, adopté provisoirement, contient plusieurs points originaux:

- insertion dans le texte du terme de "minorité nationale";
- respect et promotion de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités sans aucune discrimination;
- droit des minorités à être protégées contre toute activité menaçant leur existence;
- droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, librement et sans ingérence ni discrimination;

— droit de libre association, droit à la liberté de circulation et de résidence à l'intérieur des frontières de chaque Etat ainsi que du droit de quitter tout pays, y compris le leur et d'y retourner;

— mesures à prendre dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information;

— droit de participer effectivement aux affaires de l'Etat et aux décisions concernant les régions dans lesquelles les minorités vivent;

— les politiques et programmes nationaux, tout comme les programmes de coopération et d'assistance à l'échelle internationale doivent être élaborés et mis en œuvre en tenant compte des intérêts légitimes des minorités.

Dix mois après, dans sa résolution 1991/61, la commission des droits de l'Homme a recommandé que le Conseil économique et social autorise le groupe de travail à composition non limitée à se réunir entre les sessions de la commission pour parachever la deuxième lecture du projet de déclaration, eu vue de soumettre le texte à la commission lors de la quarante-huitième session (27 janvier-6 mars 1992). Autorisation accordée, le groupe de travail a tenu treize séances, du 2 au 13 décembre 1991, au cours desquelles il a étudié la déclaration. A sa douzième séance, ce groupe avait achevé la rédaction de ce texte et avait adopté définitivement un projet de déclaration, composé d'un préambule et de neuf articles, dont voici les idées principales:

— les Etats protègent l'existence et l'identité des minorités sur leurs territoires respectifs et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils doivent adopter les mesures législatives nécessaires pour parvenir à ces fins;

— les personnes appartenant à des minorités jouissent de leurs droits librement sans ingérence ni discrimination quelconque. Elles ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique. Elles ont, en outre, le droit de prendre une part effective au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale. Elles ont aussi le droit de créer et de gérer leurs propres associations;

— le droit d'établir et de maintenir des contacts avec d'autres membres de leur groupe ainsi qu'avec des personnes appartenant à d'autres minorités, même au-delà des frontières, avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique;

— les Etats doivent prendre des mesures pour garantir aux minorités l'exercice intégral et effectif de leur droit d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions, leurs coutumes... et de participer au progrès et au développement

économique de leur pays;

— les gouvernements doivent prendre des mesures appropriées pour que les minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle et, le cas échéant, leur histoire;

— les politiques et programmes nationaux et inter-étatiques doivent être mis en œuvre en tenant compte des intérêts légitimes des minorités;

— les Etats doivent coopérer sur les questions relatives aux minorités, notamment échanger des renseignements et des données d'expérience afin de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance;

— ces dispositions en faveur des minorités ne pourraient, en aucun cas, être interprétées comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats;

— les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies contribueront à la réalisation de ces droits et principes, dans leurs domaines de compétence respectifs.

Ce texte est indubitablement plus audacieux, à maints égards, que sa première mouture. Pour la première fois, le terme de "*particularités*" propre aux groupes minoritaires fait son apparition dans un instrument international, s'ajoutant à celui de "*caractéristiques*" précédemment utilisé. Autre élément nouveau, la demande faite aux Etats d'"encourager la connaissance de l'histoire" des minorités, cette discipline de formation et de production, par excellence, de l'idéologie identitaire que les Etats préservent jalousement contre toute atteinte extérieure. D'autre part, le texte énonce clairement le droit qu'ont les minorités d'employer librement leur langue maternelle en public comme en privé.

Inscrit à l'ordre du jour de la quarante-huitième session de la commission des droits de l'Homme (point 18), examiné les 6 et 10 février 1992, ce projet de résolution (L.16) présenté par quatorze pays a été approuvé par consensus le 21 de ce même mois et recommandé à l'Assemblée générale de l'ONU pour adoption sous le titre "Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques"¹. Il sera également inséré dans les travaux de la quarante-neuvième session de cette commission en février 1993, en vue de prendre les mesures effectives à ce sujet.

Depuis des années, les experts onusiens sont saisis sans arrêt de textes de projets de déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités. Sommes-nous arrivés au terme du parcours? Ce projet de déclaration est, cependant, vacillant sur les adjectifs *national* et *ethnique*. Ne serait-il pas plus judicieux de commencer d'abord par délimiter les contours des concepts de "*nation*" et d'"*ethnie*"?

L'adjonction des minorités nationales aux minorités visées par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques risque, par ailleurs, de mettre ce texte en contradiction avec le précédent.

Le texte ne contient toujours pas de définition du terme "minorité". Ce fait peut être, à l'avenir, source de confusion ou de contresens. Or en l'absence d'une définition et d'une précision des termes, il sera plus aisé pour les Etats de se soustraire à leurs obligations en affirmant qu'il n'existe pas de minorités sur leur territoire.

A quoi donc ont servi toutes les recherches antérieures sur la notion de minorité? On est aussi en droit de se demander qui définit l'appartenance à une minorité, est-ce l'instance nationale et/ou les instances internationales? Cette question est d'autant plus importante que la nature et le contenu des informations détaillées requises sur les minorités (nom, importance numérique, localisation et caractéristiques sociales et économiques) lui sont liés.

Droits collectifs ou droits individuels, droits des minorités en tant que collectivités ou droits de personnes appartenant à des minorités? Cet aspect aussi mérite d'être davantage éclairci et plus amplement approfondi. En outre, ce projet reste vague sur les devoirs des minorités. Les droits n'impliquent-ils pas des devoirs?

La mise en exécution de traités des minorités supposerait à l'évidence l'application correcte des obligations assumées par les Etats envers les minorités. Elles présument, d'autre part, une conduite non moins correcte et loyale des minorités à l'égard des sociétés dans lesquelles elles vivent et des Etats dont elles dépendent. Enfin, rien n'est dit sur les rapports entre le droit à l'auto-détermination et les droits des minorités.

Cette Déclaration est-elle une grille politique sur la manière dont l'article 27 du Pacte international devrait être interprété? Il est positif d'affirmer que les politiques et programmes nationaux, tout comme les programmes de coopération et d'assistance à l'échelle internationale, doivent être élaborés et mis en œuvre en tenant compte des intérêts légitimes des minorités. Il est important aussi de préciser que les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies doivent accorder une attention particulière aux demandes de coopération et d'assistance technique ayant pour but d'assurer la réalisation des objectifs contenus dans le projet de déclaration. Mais il serait aussi bénéfique que les minorités participent, par le biais de leurs institutions représentatives et des organisations non gouvernementales, à l'élaboration de ces programmes et à la poursuite de ces activités.

On est également étonné de constater l'absence de stipulations relatives aux mécanismes de protection des minorités, notamment sur la possibilité de présenter un recours aux autorités nationales et à l'échelon international.

Transmis déjà au Conseil économique et social, qui ensuite le recommandera à l'attention de l'Assemblée générale de l'ONU pour adoption et suite à donner, le projet de déclaration a de fortes chances d'être entériné par l'instance principale onusienne, un compromis ayant été accepté par tous les pays

En effet, dans la conjoncture présente, tous les efforts internationaux concourent à ce but et s'acheminent vers une protection effective des droits des minorités. Aujourd'hui plus que jamais, on est convaincu qu'une solution adéquate aux problèmes des minorités est un facteur primordial de démocratie, de stabilité et de paix.

Il faut dire que les minorités sont devenues une tâche prioritaire de toutes les instances internationales.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) lui a donné un nouveau départ lors de la Conférence de Vienne en janvier 1989. Depuis, le processus s'est nettement accéléré. De "la Charte des droits des minorités nationales", adoptée à Copenhague en juin 1990, au Sommet de Paris (novembre 1990) pour une nouvelle Europe, les minorités nationales sont une préoccupation permanente et tiennent une place importante dans les documents adoptés. Ce problème a été considéré comme l'un des principaux facteurs d'instabilité dans les Balkans et le Caucase et virtuellement dans tout le continent européen, lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la CSCE, tenue à Helsinki en mars 1992.

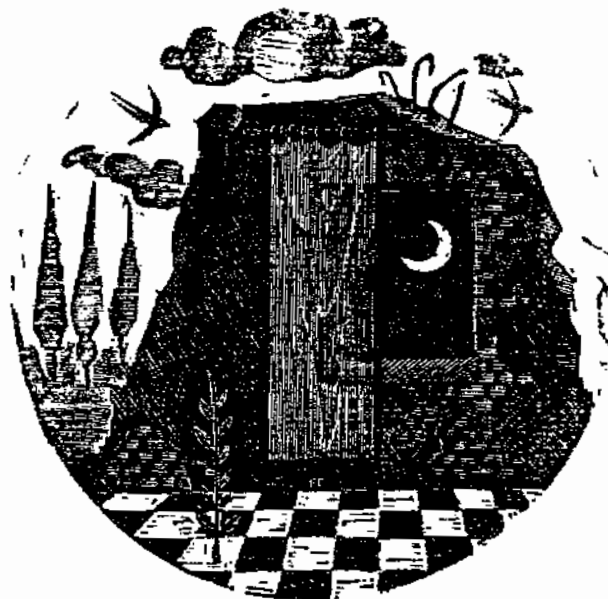
La question des minorités est également l'une des inquiétudes qui occupent l'esprit du Conseil de l'Europe où l'on s'interroge sur la manière de traduire dans les faits l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Partant, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a adopté, le 8 février 1991, un texte de 37 articles, sous forme d'une Convention européenne pour la protection des minorités, qui a été soumis au conseil des ministres de cette organisation.

Comme on peut le voir, le contexte international milite en faveur d'une déclaration de principes applicable aux minorités.

Joseph Yacoub est professeur en science politique à l'Université catholique de Lyon.

Note

1 Nous publions le texte intégral de cette résolution dans la rubrique document, p. 119



Avril
Gravure de Yannis Gourzis, 1991
(Extrait de *Calendrier 1992*)

Confluences