

DIX ANS DE PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES ET DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

Institutions et impact

Mardi, 11 mars 2008, NBGEN, ROOM G3

« Protection des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires en Europe : où en sommes nous ? »

*Allocution de M Gianni Buquicchio, Directeur, Secrétaire de la Commission européenne
pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise)*

Mesdames, Messieurs,

Où en sommes nous aujourd'hui, dans la protection des minorités nationales et des langues minoritaires et régionales ?

La question minoritaire, récurrente dans l'histoire européenne, est aujourd'hui très généralement réglée de manière pacifique. Le travail du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et notamment l'élaboration des deux Conventions dont nous célébrons aujourd'hui le dixième anniversaire – la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte sur les langues régionales et minoritaires – y a largement contribué.

Il s'agit à présent de faire un bilan de l'impacte que les différentes institutions ont eu sur le développement et la mise en œuvre des normes dans le domaine des minorités, ce que nous pouvons appeler le patrimoine commun en matière des minorités, qui est un des éléments du patrimoine constitutionnel européen développé par la Commission de Venise.

La Commission de Venise a travaillé sur la question des minorités dès sa création, il y a bientôt deux décennies. A cette époque, la question des minorités était ignorée ou, du moins, largement sous-estimée par beaucoup d'Etats européens.

Beaucoup pensaient que la protection des droits et libertés classiques et l'interdiction de toute discrimination fondée notamment sur la race, la langue, l'origine nationale ou l'appartenance à une minorité nationale pouvaient suffire à protéger les minorités.

La Commission de Venise était persuadée du contraire : les droits et libertés classiques, y compris le principe de non-discrimination, peuvent assurer une protection efficace des *particuliers*, du moins lorsque leur violation peut être invoquée devant des tribunaux indépendants et impartiaux. Mais ils peuvent se révéler insuffisants lorsqu'il s'agit de protéger des groupes, en particulier des groupes minoritaires.

La Commission était convaincue de la nécessité que les minorités et les langues minoritaires ou régionales fassent tout d'abord l'objet d'une protection constitutionnelle

spécifique et renforcée. Elle constata au contraire que la protection constitutionnelle des minorités était insuffisante à cette époque-là, et souleva ce problème dans le cadre des réformes constitutionnelles auxquelles elle prêta son assistance.

Une des toutes premières tâches d'importance de la Commission fut d'élaborer une proposition de convention internationale sur la protection des minorités. En effet, afin d'assurer des garanties minimales uniformes dans toute l'Europe, une réglementation juridique internationale s'imposait.

Par sa nature même, la protection des minorités nationales appelle souvent des solutions internationales, en particulier lorsque un groupe minoritaire est apparenté à un groupe ethniquement majoritaire dans un pays voisin.

Le texte de convention européenne pour la protection des minorités élaboré par la Commission de Venise contient une liste de principes assortie d'un mécanisme de contrôle.

Si le Comité des Ministres ne retint pas telle quelle cette proposition présentée en 1991, celle-ci a fortement inspiré le projet de protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme élaboré par l'Assemblée parlementaire en 1993, qui prévoyait toutefois un mécanisme de contrôle plus limité, et qui a lui-même inspiré la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Parallèlement, la Commission étudia les différentes solutions nationales en matière de protection des minorités, y compris dans les Etats fédéraux et régionaux.

La Commission fut également appelée à évaluer le projet de Charte européenne des Langues Régionales ou Minoritaires et reconnut qu'elle allait représenter une contribution décisive à la protection de l'apport culturel des minorités linguistiques.

Dans ses travaux plus récents, la Commission de Venise a été confrontée au problème de l'absence de définitions basées sur des standards internationaux contraignants dans son travail d'assistance aux Etats dans la préparation de lois en matière de minorités.

Par exemple, l'absence d'une définition de la « minorité nationale » dans la convention cadre, à laquelle s'ajoute l'absence d'un véritable mécanisme de supervision des déclarations et des réserves que les Etats peuvent formuler lors de sa ratification, soulève des problèmes juridiques qui n'ont pas encore été résolus.

Les Etats sont-ils libres d'adopter la définition qu'ils souhaitent ? A quel moment une définition restrictive devient-elle arbitraire ? A qui de trancher ? De telles questions se sont posées à plusieurs reprises.

Parmi les questions les plus épineuses figure la suivante : faut-il être citoyen pour bénéficier de la protection des minorités ?

La Commission, dans sa proposition de convention de 1991, avait inclus la citoyenneté dans les critères qui définissent une minorité ; il y a quelques années, cependant, face à l'évolution de la situation et à l'expérience des états, la Commission a été prête à rouvrir la question et a lancé une réflexion au niveau international.

Nous avons alors réuni les principaux acteurs dans ce domaine, et avons créé un organe informel, qu'on appelle le « forum sur les minorités », incluant le comité consultatif de la convention-cadre ; le comité d'experts de la charte des langues régionales ou minoritaires ; l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; le Haut Commissaire pour les Minorités Nationales de l'OSCE et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

La coopération entre tous ces organes est primordiale. Si chacun d'entre eux a un rôle différent à jouer, il doit néanmoins baser ses choix sur une position scientifique solide et approfondie, que ce genre de réflexions contribue à atteindre.

Cette réflexion a abouti à un rapport de la Commission de Venise qui fait état d'un consensus sur un bon nombre de points¹.

Par ailleurs, la coopération internationale joue un rôle important dans l'apaisement des tensions interétatiques que les questions minoritaires peuvent engendrer.

A titre d'exemple, on peut citer le traitement préférentiel par un Etat de ses minorités « de souche excentrée » (les kin-minorities).

Quand en 2001 cette question provoqua des frictions entre deux Etats européens, l'élaboration par la Commission de Venise de lignes directrices en la matière transféra les débats sur un plan purement juridique². L'action du Haut Commissaire de l'OSCE, qui se basa sur ces lignes directrices, permit ensuite de trouver une solution.

La Commission a également consacré plusieurs études à la question de la participation des minorités à la vie publique, en particulier dans les organes élus.

Ces travaux, qui se poursuivent, montrent combien les solutions permettant la représentation des minorités sont nombreuses. Certaines – en fait même la plupart – consistent en l'application du système électoral général, parfois avec des adaptations.

Ainsi, un système très proportionnel favorise en général la représentation des minorités, tout comme l'existence de circonscriptions dans lesquelles la minorité est majoritaire. Certains Etats prévoient des règles spécifiques – ou mesures positives -, comme la suppression du quorum pour les listes de minorités nationales, une surreprésentation des zones où la minorité est majoritaire, voire des sièges réservés.

Pour conclure, et répondre à la question qui nous est posée : où en sommes-nous, dans la protection des minorités ? J'aimerais dire que nous pouvons être fiers des progrès qui ont été obtenus dans les vingt dernières années, et plus particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la Convention-cadre et de la Charte.

Cependant, rien n'est vraiment acquis en ce domaine, et les efforts ne sauraient être épargnés ni l'attention relâchée : de nouveaux défis se présentent continuellement.

Le bon fonctionnement du système européen repose sur la volonté des Etats et des organisations internationales de relever ces défis et sur leur capacité de les affronter en

¹ CDL-AD(2007)001.

² CDL-INF(2001)019.

combinant réflexion scientifique et analyse approfondie du contexte spécifique. Cela n'est possible que par la coopération interétatique et internationale.

La Commission de Venise continuera à apporter sa contribution à la protection des minorités comme elle le fait depuis sa création.