

# LES MINORITÉS DANS L'ESPACE OSCE

Serge SUR

*L'OSCE et les minorités. Bilan et perspectives*

Stanislaw PAWLAK

*Le problème des minorités dans l'Europe post-communiste*

Alberto PEREZ CALVO

*Les minorités en Europe occidentale.  
L'exemple des communautés autonomes espagnoles*

Will KYMLICKA

*Les normes de l'OSCE pour la protection des minorités  
s'appliquent-elles en Amérique du Nord?*

Jonathan WHEATLEY

*Le nationalisme «civique» et «ethnique» revisité.  
La conceptualisation de l'Etat, de la nation et du citoyen  
dans l'ex-Union soviétique*

Janusz SYMONIDES

*L'évolution de la réponse normative de l'OSCE à la question des minorités.  
Des droits collectifs aux droits individuels*

Victor-Yves GHEBALI

*Le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.  
Les raisons majeures d'un succès initial*

Walter KEMP

*La réponse institutionnelle européenne aux questions soulevées  
par les minorités.  
Lacunes, chevauchements et opportunités*

Emmanuel DECAUX

*Mort et résurrection du Mécanisme de Moscou*

Baptiste CHATRÉ

*Vers un régime européen de protection des minorités?*



# L'OSCE ET LES MINORITÉS

BILAN ET PERSPECTIVES

PAR

SERGE SUR (\*)

La question des minorités, qu'on les appelle nationales ou pas, a toujours été particulièrement complexe. Comment les définir? Peut-on en faire une théorie générale ou ne faut-il appréhender que des situations particulières? Comment distinguer entre leurs diverses variantes, celles qui, proches d'Etats voisins, ont des velléités irrédentistes, celles qui se réclament d'une identité ethnique, celles qui sont émiettées entre plusieurs Etats sans avoir pour leur part de référence étatique particulière, celles qui sont dispersées sur le territoire étatique et celles qui sont concentrés dans un espace régional particulier, celles qui pratiquent une langue qui leur est propre et celles qui ont en outre une identité culturelle complète? Peut-on considérer les populations immigrées ou les nomades comme des minorités?

Comment en outre concilier l'identité des minorités avec l'existence d'un Etat-nation, modèle de la plupart des Etats contemporains, même s'il ne correspond que partiellement à la réalité, objective ou vécue, par les groupes concernés? Comment sont-elles perçues: comme une menace pour la stabilité des Etats et, partant, pour l'ordre international dans son ensemble ou comme des groupes légitimement attachés à leur identité et à leur particularisme? Si, par définition, elles sont minoritaires, quels droits peuvent-elles revendiquer face à une majorité forte de sa légitimité démocratique? Quelles méthodes peuvent-elles utiliser pour faire valoir leurs revendications, dès lors que la règle majoritaire les condamne à l'échec? Comment justifier l'interférence d'autres Etats dans ce type de questions? Quelle place pour une protection internationale des minorités?

## UN BILAN MITIGÉ

Au fond, on aime les minorités vues de loin, mais elles inquiètent vues de près: on aime les minorités chez les autres. On peut avoir pour elles une sympathie générale et abstraite, mais plus on rentre dans l'analyse des problèmes concrets, plus la question soulève de circonspection et de réserves.

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris II, France), où il dirige le Centre Thucydide.

En même temps, l'attention se polarise sur des situations visibles, c'est-à-dire sur celles pour lesquelles les minorités ont les moyens de se faire entendre. Les victimes les plus fragiles des discriminations sont celles dont on ne parle pas, qui demeurent ignorées ou sous-évaluées – ainsi des Indiens d'Amérique du Nord, dont le sort au milieu du pays le plus prospère du monde est certainement peu enviable. Une traduction juridique de cette distanciation générale est que les textes internationaux de droit positif ne sont généralement que déclaratoires. S'il s'agit de devenir opérationnel, on devient tout de suite beaucoup plus modeste.

Ainsi pour l'OSCE : la fameuse «troisième corbeille», c'est-à-dire la dimension humaine du Processus d'Helsinki, paraît avoir avalé les deux autres et constituer désormais le champ principal de l'action de l'Organisation. Cette donnée est *a priori* favorable aux minorités, mais en même temps les moyens de l'OSCE sont faibles. S'il s'agit de moyens normatifs, on est en présence de «*soft law*»; s'il s'agit de moyens opérationnels, ils manquent singulièrement de dents. L'OSCE est à tous égards incomparablement moins puissante que d'autres organisations – quelles que soient par ailleurs leurs limites – comme l'ONU, l'Union européenne ou même le Conseil de l'Europe, matrice de la Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme. L'OSCE peut cultiver sa capacité de convaincre, mais ne peut s'appuyer sur aucune capacité de contraindre. Elle a en outre besoin du soutien ou de la coopération de ces autres organisations.

Un bilan sommaire du sort des minorités dans l'espace OSCE oscille entre de lourds échecs – Chypre, même s'il est vrai que les difficultés y sont antérieures au Processus d'Helsinki – et des succès très relatifs – l'ex-Yougoslavie, où, après les conflits liés à la dissolution de la Fédération, subsistent de nombreuses situations dont le règlement est pour le moins précaire. Il est cependant juste de noter que, dans l'espace OSCE en général, les problèmes des minorités ne sont pas devenus une source d'instabilité interne et de tensions interétatiques comparable à l'entre-deux-guerres mondiales. Rappelons en effet que c'est l'échec du régime des minorités d'Europe centrale issu de la paix de Versailles qui a largement provoqué la Seconde Guerre mondiale, surtout si on se place du point de vue de la paix et de la sécurité, c'est-à-dire d'un point de vue macro-politique. Sur le plan micro-juridique, qui est nécessairement celui des minorités concernées, le bilan est sans doute moins encourageant.

On pourra objecter que la question des minorités ne relève pas essentiellement d'une approche juridique, conformément à la maxime selon laquelle plus un problème est important, moins c'est l'approche juridique qui est pertinente à son sujet. C'est un grand juriste, un grand internationaliste, qui n'est pas suspect de mépriser le droit, sir Hersch Lauterpacht, qui écrivait «*de maximis non curat praetor*». Plus cruellement, d'autres parlent de «crétinisme juridique» pour critiquer une myopie intellectuelle qui se satis-

ferait de textes pour régler les problèmes politiques et qui voudrait enfermer dans un carcan normatif abstrait des solutions qui doivent être trouvées et adaptées sur leur terrain propre. Pour autant, la perspective juridique, envisagée sous l'angle des politiques juridiques, demeure indispensable, parce que seule elle permet de stabiliser et de garantir les droits de chacun. Perspective aussi bien interne qu'internationale, législative que judiciaire, qui place toujours en son centre le rôle de l'Etat. C'est ce que les observations qui suivent vont s'efforcer de préciser.

#### IDENTIFIER LES MINORITÉS

Une première observation concerne la définition des minorités. Il s'agit à vrai dire d'un faux problème, comme souvent les problèmes de définition sur le plan juridique, en particulier en droit international, où les concepts de rupture, qu'on pourrait aussi appeler concepts perturbateurs, ne sont pratiquement jamais définis. Or, la notion de minorité au sein d'un Etat, de droits des minorités, est clairement un concept de rupture, dans la mesure où il perturbe l'indifférence générale du droit international à l'égard de l'organisation interne des Etats. Il est d'autres exemples de tels concepts, qui ne sont pas non plus définis, alors même que, pour certains, ils sont des piliers de la Charte des Nations Unies : le terrorisme ; l'agression ; la force ; la légitime défense... Ils ont en commun de mettre en cause le fonctionnement ordinaire et paisible de l'ordre juridique international. Cela ne signifie évidemment pas que la notion même de minorité soit pathologique, critiquable ou dommageable, mais qu'elle rompt avec une vision dans laquelle l'Etat souverain établit et maintient un ordre juridique paisible, stable et uniforme à l'intérieur de ses frontières.

Pas davantage les minorités n'ont besoin d'une reconnaissance particulière : elles existent, si elles existent, de façon objective et autonome et une reconnaissance à leur égard ne serait que déclaratoire, non constitutive de leur identité. Certes, si elles sont reconnues, elles deviennent minorités de droit et leur statut est différent (*cf. infra*), mais cela ne change pas leur réalité : une minorité, c'est d'abord une situation de fait. La question n'est donc ni de les définir ni de les reconnaître, elle est de les identifier. Comment y parvenir ? La pratique internationale offre trois solutions, alternatives ou cumulatives, classiques. La première repose sur l'auto-élection – on se pose soi-même comme minorité, à l'instar de la méthode d'identification des pays en développement (PVD) dans le système des Nations Unies ; la deuxième consiste à établir une liste – comme pour les organisations terroristes, sur la base d'énumérations annexées aux résolutions du Conseil de sécurité ; la troisième consiste à confier à un organe déterminé une compétence de qualification face à une situation donnée – ainsi pour l'agression ou la légitime défense pour le Conseil de sécurité.

En ce qui concerne les minorités, on peut mentionner deux voies d'identification. Ou bien elles s'identifient elles-mêmes par la revendication. Cette revendication peut être pacifique ou suivre les voies de la contestation légale, mais elle peut aussi sortir de la légalité, utiliser des méthodes subversives, voire violentes, éventuellement recourir au terrorisme. Il n'y a pas en effet que des victimes parmi les minorités : on y trouve également, parfois, des terroristes ou des organisations mafieuses, qui prétendent légitimer une criminalité de droit commun par un combat identitaire. Il n'est ni nécessaire ni fondé d'avoir une vision angélique des minorités. Ou bien encore, et c'est la deuxième voie, elles sont identifiées par les autres, parce qu'elles sont par elles-mêmes l'objet d'un traitement distinct du reste de la population : elles sont alors identifiables par la discrimination qu'elles subissent – voire dont elles bénéficient. Discrimination le plus souvent défavorable, qui constitue à ce moment le problème, mais il peut aussi s'agir d'un traitement plus favorable, une discrimination positive, qui constitue, à l'inverse, un élément de solution.

#### MINORITÉS ET ETAT : UN LIEN INDISSOLUBLE

L'expression « minorité » ne prend son sens que par rapport à l'Etat – et par rapport à la majorité de la population de cet Etat. En effet, si on n'est pas dans une structure étatique, humaine, politique et territoriale, quelle signification pourrait bien revêtir le terme ? On est alors simplement en présence de groupes juxtaposés. Ainsi, l'Union européenne, qui n'est pas un Etat, si elle comporte des « citoyens », selon la terminologie en usage dans son cadre, ne comporte pas en elle-même de minorités. C'est au sein de chacun ou de certains Etats membres qu'on peut parler de minorités. Il en est de même, sous une autre forme, dans l'espace de l'OSCE. C'est donc dans le cadre de l'Etat, qui leur donne leur sens, que les minorités ont besoin et, fréquemment, sont demandeuses, d'une protection, voire d'un statut qui conserve ou développe leur identité, leur particularisme et qui ne peut reposer uniquement sur l'application de la législation et des garanties judiciaires communes à l'ensemble des ressortissants ou des personnes qui vivent sur le territoire de l'Etat.

Or, cette protection, qu'elle soit d'origine nationale ou internationale, ne peut provenir que de l'Etat lui-même. Si elle est internationale, c'est lui qui négocie les instruments juridiques correspondants, qui les ratifie, qui les met en œuvre, principalement par des voies de droit qu'il définit lui-même. Si la protection est d'origine interne, il appartient à l'Etat seul de définir les règles de droit interne applicables, dans leur nature – constitution, loi, règlement – et dans leur contenu – droits individuels, droits collectifs, autonomie administrative sur le plan régional, *etc.* Si donc le droit des minorités est appelé à se développer, il correspond à une transformation de l'Etat,

une transformation de l'Etat par lui-même, et nullement à un dépassement de l'Etat. On peut sur ce plan faire une analogie avec le processus de construction de l'Europe communautaire : on a pu y voir ou, pour certains, en espérer une entreprise qui visait à dépasser l'Etat ; or, il semble plutôt aujourd'hui qu'elle soit un moyen de l'adapter, de le moderniser et par conséquent de le renforcer.

#### MINORITÉS DE FAIT ET MINORITÉS DE DROIT

Si maintenant on s'interroge sur l'attitude des Etats à l'égard des minorités, il convient de distinguer entre minorités de fait et minorités de droit.

##### *Les minorités de fait*

Les minorités de fait sont celles qui ne sont pas reconnues comme telles par l'Etat. Leur situation relève alors du droit commun applicable à l'ensemble des citoyens, c'est-à-dire du principe d'égalité. Les droits que leurs membres peuvent revendiquer et exercer sont des droits individuels, composantes des droits de l'homme et des libertés publiques : liberté d'expression, d'enseignement, de religion, d'association, de manifestation notamment, auxquelles il convient d'ajouter l'ensemble des droits civiques – en particulier droit de vote et candidature aux fonctions électives. Certes, certaines de ces libertés ont une dimension collective – association, manifestation, enseignement –, mais elles valent pour tous et non de façon préférentielle pour tel ou tel segment de la population. Elles ne s'appliquent donc pas aux minorités en soi.

Il est vrai que, parmi les libertés qu'on vient d'énumérer, il en est qui peuvent intéresser plus spécifiquement des identités minoritaires – ainsi la liberté d'expression, la liberté religieuse, celle de l'enseignement. Les deux dernières particulièrement permettent le maintien d'une originalité culturelle et/ou linguistique. Cela étant, le maintien de tels particularismes n'implique pas nécessairement l'établissement d'un statut spécial. C'est ainsi que, en France, où la doctrine républicaine exclut la reconnaissance de minorités de droit, où l'Etat et son droit ne veulent connaître que des citoyens disposant de prérogatives identiques, on constate que rien ne s'oppose à ce que, en Bretagne par exemple, les panneaux indicateurs soient bilingues, que l'enseignement du breton puisse être assuré et qu'il existe une chaîne de télévision, «TV Breizh», qui fonctionne partiellement en breton – partiellement, car elle diffuse essentiellement des séries, des films et téléfilms américains.

### *Les minorités de droit*

Les minorités de droit sont reconnues comme minorités par le droit des Etats concernés, que ce soit sur la base de leur droit interne ou d'engagements internationaux ou les deux. Elles vont alors bénéficier non plus de l'égalité entre individus, mais de la non-discrimination entre groupes, ce qui relève d'une conception des droits de l'homme assez différente. On pourra ainsi justifier des règles de fond distinctes, protégeant les langues régionales ou la diversité culturelle, mais aboutissant en principe à des traitements équivalents – l'égalité étant un objectif et non plus une méthode. On mesure ainsi la différence entre égalité et non-discrimination : si le dimanche est un jour férié légal, par exemple, certains pourront estimer qu'il avantage une religion, puisqu'il est en même temps fête religieuse. L'égalité est maintenue, mais la non-discrimination pourra conduire à faire du vendredi ou du samedi, pour les religions correspondantes, des jours fériés pour les croyants. On mesure par là que l'égalité ne peut guère s'appliquer que dans un Etat laïque.

Ce type de discrimination peut être aménagé de plusieurs façons différentes, en fonction des caractéristiques ou des revendications des minorités bénéficiaires. Les règles spécifiques peuvent s'appliquer à un groupe, sur la base de caractéristiques personnelles définies ; elles peuvent valoir pour une région ou des régions déterminées, dans lesquelles sont concentrés les groupes minoritaires – on tendra alors à une certaine forme d'autonomie, ou au minimum à un particularisme administratif. Ces critères peuvent être combinés, lorsque par exemple on établit des listes électorales qui reposent sur la présence continue ou au moins durable des électeurs sur le territoire, notamment en cas d'autodétermination ou de vote des étrangers résidents à des élections locales. Pour satisfaisantes qu'elles paraissent en théorie, ces solutions ont pour inconvénient de démultiplier la citoyenneté, d'instituer sur le plan juridique plusieurs catégories de population, voire de soumettre des portions de territoire à des statuts différents, de graver des discriminations dans le droit.

#### QUELLES PERSPECTIVES POUR LES MINORITÉS EN EUROPE ?

Il faut alors mesurer les conséquences qui résultent, pour l'Etat, de l'existence des minorités et surtout de la reconnaissance à leur profit d'un statut de protection. Pour réussir, il doit remplir diverses conditions, qui relèvent de la sagesse politique autant que de la réglementation juridique.

Pour l'Etat, la reconnaissance des droits des minorités suppose l'existence d'un Etat de droit, qui subordonne d'abord l'action des autorités publiques à l'existence préalable d'habilitations normatives, consacre ensuite les droits en cause, leur apporte enfin des garanties judiciaires ou administratives suf-

fisantes. En revanche, cette reconnaissance n'implique pas nécessairement la démocratie – c'est là un aspect parmi d'autres de la distinction entre État de droit et démocratie, trop souvent confondus. L'existence et la consécration des minorités peuvent même affaiblir la démocratie. Elles le font sous une forme extrême si ces minorités recourent à des méthodes non démocratiques pour faire valoir leurs revendications, risquant de provoquer en retour des mesures répressives. Elles le font de façon plus invisible, mais éventuellement pernicieuse, lorsqu'elles conduisent à découper le peuple en tranches, à décomposer ainsi la souveraineté, à établir des discriminations légales, à limiter le pouvoir de la majorité au-delà de ce que permet le respect des libertés publiques de droit commun.

Il convient en effet de ne pas idéaliser les minorités, comme on l'a déjà souligné. Même si elles ne recourent pas à la violence politique, comme au Pays basque espagnol, elles peuvent être vernaculaires, intolérantes, xénophobes, voire racistes. La préférence minoritaire dont elles se réclament parfois risque de mettre en cause le principe d'égalité, de façon incompatible avec la démocratie – on connaît par exemple les dérives de la « corsication » des emplois, qui tendrait à réserver le marché du travail insulaire aux Corses de souche, à l'opposé des principes républicains les plus élémentaires. L'*affirmative action* peut certes être justifiée dans certaines circonstances, mais elle doit rester transitoire, équilibrer une inégalité initiale par une inégalité juridique compensatrice, permettre une inégalité positive pour mieux réaliser un objectif d'égalité réelle. Si, en revanche, on en fait la base d'un statut à vocation permanente, le risque est double : ou bien chaque individu pourra se définir en vertu d'un statut personnel singulier, qui le séparera des autres ; ou bien l'individu sera définitivement enfermé dans le statut collectif du groupe auquel il appartient.

Dans certaines conceptions extrêmes – celles par exemple du théoricien du fédéralisme Guy Héraud, voici quelques décennies, mais aussi dans l'idéologie de certains mouvements qui se réclament, ici ou là, d'une identité légitime à l'encontre de leur État –, l'organisation étatique de l'Europe est artificielle, contraignante, une vaste prison des peuples dans laquelle les géôliers se partagent et éventuellement divisent les groupes ethniques qui seuls représentent la réalité sociale. On pourrait ainsi identifier trois à quatre mille peuples, vernaculaires ou dispersés, dans l'espace européen. Il conviendrait de revenir à cette vérité historique, ethnique, sociale, culturelle et de rendre à chacun de ces peuples « premiers » son identité, son autonomie et sa liberté de décision, de les rendre à la liberté politique. Ils pourraient alors se fédérer dans une nouvelle construction politique, fondée sur ces micro-entités. Utopie sans doute, mais combien lourd de périls que ce retour à un âge tribal, probablement imaginaire au demeurant et qui nie l'effort multiséculaire de construction des nations en Europe et des États qui les encadrent.

Peut-on croire, en plus, qu'un tel processus sécessionniste se déroulerait de façon pacifique? Chaque minorité, intransigeante et convaincue de ses droits, n'entend pas compromettre, notamment sur l'espace sacré qui la nourrit. L'ex-Yougoslavie, à la fin du siècle dernier, a été un laboratoire des conséquences dissolvantes et désastreuses des affrontements entre minorités, qui sont de véritables machines à hacher le sol. Une minorité satisfaite risque en outre de devenir à son tour une majorité oppressive, car toute minorité en contient souvent d'autres, dans une logique de poupées russes, comme si on ne pouvait répondre à ses revendications qu'en créant de nouvelles frustrations – les Serbes du Kosovo, par exemple. Il convient de tirer les leçons de cela : il faut éviter que le principe des minorités ne soit au XXI<sup>e</sup> siècle aussi redoutable que le principe des nationalités l'a été au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle pour la paix de l'Europe. Les bases de ce principe peuvent être justes, mais les conditions de sa réalisation ont été catastrophiques.

Les solutions, politiques autant que juridiques, de ce type de problèmes ne peuvent s'inscrire dans la durée que si elles reposent sur la prudence, tant de la majorité que de la minorité. Jean-Jacques Rousseau écrivait, à propos du problème social, qu'il appelait de la modération chez les riches et du contentement chez les pauvres. On pourrait transposer le propos et estimer que la question des minorités demande de la modération dans la majorité et du contentement dans la minorité. Elle demande aussi de la loyauté de la part des minorités à l'égard de l'Etat qui protège leur existence. La solution idéale est sans doute que l'exercice ordinaire des libertés publiques de droit commun, individuelles et collectives, permette de satisfaire l'exercice spontané des droits culturels des minorités. Pour l'anecdote, on pourrait rappeler le mot de Pierre Pflimlin, Alsacien et ancien président du Conseil français : quand on lui demandait ce qu'il faisait pour le dialecte, «rien», répondait-il, «je le parle». Une liberté intériorisée n'a pas besoin de prothèses juridiques, au-delà de la reconnaissance et des garanties du droit commun.

\* \*  
\*

Certains considèrent aujourd'hui que la construction européenne est une nouvelle chance pour les minorités, parce qu'elle leur offre un nouvel espace économique et politique, comme de nouvelles instances institutionnelles qui leur permettent de se faire entendre. Dans le cadre interétatique classique, telle région est vouée à l'insignifiance si elle devient indépendante du cadre étatique qui lui apportait équipements, services publics, sécurité, investissements... En revanche, si elle se situe dans une Europe intégrée, elle n'est pas inférieure aux petits membres nouvellement admis, qui, pour une part, proviennent eux-mêmes de sécessions réussies. Elle peut même bénéficier de

son aide. Cette vision irénique est cependant contresens et un danger pour la construction européenne.

Le rôle de l'Union européenne comme de l'OSCE et, plus largement, des instruments internationaux doit être d'ouvrir les minorités sur le monde extérieur, sur des valeurs altruistes, sur un esprit communautaire certes plus large que la communauté nationale, mais incomparablement plus éclairé que le repli sur une identité locale, ethnique ou culturelle, qui relève d'une diversité respectable, mais aussi de l'archéologie de l'humanité.

