

L'EVOLUTION DE LA RÉPONSE NORMATIVE DE L'OSCE A LA QUESTION DES MINORITÉS

DES DROITS COLLECTIFS AUX DROITS INDIVIDUELS

PAR

JANUSZ SYMONIDES (*)

Les tentatives de régulation internationale en vue de protéger les minorités remontent au XVI^e siècle, avec le Traité d'Augsbourg de 1555, destiné à protéger les minorités religieuses. Un peu plus tard, le Traité de Westphalie (1648) et les conventions russo-polonaises (1767 et 1775) ont instauré certaines garanties protectrices, alors que le Traité de Vienne (1815) a accordé aux minorités religieuses non seulement la liberté de culte mais aussi certains droits civils. En 1878, certaines obligations, aux conséquences relativement importantes concernant la protection et l'égalité entre tous les individus, ont été imposées à la Turquie et aux Etats balkaniques par le Traité de Berlin.

Les luttes pour l'indépendance de diverses minorités nationales et religieuses en Europe centrale et orientale ont été un facteur déterminant du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Les Traités d'après guerre, entre les Etats vainqueurs et les Etats vaincus d'Europe orientale et balkanique, ont intégré différents éléments garantissant la protection des minorités raciales, religieuses ou linguistiques. La Société des nations (SdN) était alors chargée de contrôler les obligations des différents Etats et devait agir en cas de violation des dispositions contenues dans les Traités. Les Etats eux-mêmes avaient le droit de dénoncer ces violations auprès du Conseil de la SdN, qui transférait, ensuite, de nombreux cas à la Cour permanente de justice internationale. Les individus possédaient également le droit de présenter des pétitions. Toutefois, le système était par nature inégal : en effet, les obligations n'étaient imposées qu'aux Etats nouvellement indépendants et défaits lors de la guerre. Cette inégalité a favorisé le déclin de la SdN et la montée des fascismes au cours de la période de l'entre-deux-guerres.

Les minorités ne sont pas évoquées dans la Charte des Nations Unies. Cela s'explique non seulement par la grande diversité des expériences sur le continent européen, mais aussi par la volonté des pays d'immigration du continent américain d'éviter, à San Francisco, tout engagement en faveur de la protection de minorités qu'ils entendaient assimiler. En 1947, le Secré-

(*) Professeur à l'Institut de relations internationales de Varsovie (Pologne).

tariat des Nations Unies, affirmant que le système de la SdN a cessé d'exister, annonce l'émergence d'une nouvelle conception universelle et individuelle des droits de l'homme. Pour autant, la protection des minorités n'est pas complètement abandonnée : le Conseil économique et social autorise en effet la Commission des droits de l'homme à produire des recommandations sur le sujet et approuve l'établissement, en 1947, d'une Sous-commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités.

L'action de l'ONU et la mise au point de standards internationaux ont été, à l'époque, influencés par une conception individualiste de non-discrimination et d'égalité. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme ne contient que des clauses générales interdisant toute discrimination, mais ne mentionne pas la «protection des minorités», bien que des propositions en ce sens aient été avancées au cours des débats qui l'ont précédée – ces propositions ont été rejetées afin de ne pas encourager certaines tendances séparatistes.

Le jour de l'adoption de ladite Déclaration, le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale a invité la Commission des droits de l'homme à mener une étude approfondie des problèmes liés aux minorités, afin que l'ONU soit capable d'adopter des mesures efficaces pour garantir leur protection. C'est ainsi que, entre 1948 et 1955, la Sous-commission a entrepris un certain nombre de recherches sur le statut et la classification des minorités, pour tenter de définir de façon générale le concept de minorité. Une définition provisoire a été mise au point par Francesco Capotorti en 1978 et revue en 1985. En 1978, la Commission a chargé un groupe de travail de préparer un projet de déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités. Le concept de protection des personnes appartenant à des minorités – et non de protection des minorités – a été inséré dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 27 stipule : *«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»*.

Parallèlement, la Convention sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO, conclue en 1960, inclut le droit des personnes appartenant à des minorités : *«il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue»* (art. 5 §1c). Notons en outre que deux déclarations de l'UNESCO reconnaissent les droits des minorités : celle sur la race et les préjugés raciaux de 1978, qui déclare que *«tous les individus et tous les groupes ont*

le droit d'être différents, de se concevoir et d'être perçus comme tels» (art. 1), et celle des principes de la coopération culturelle internationale de 1966, qui stipule que «1. toute culture a une dignité et une valeur qui doivent être respectées et sauvegardées; 2. tout peuple a le droit et le devoir de développer sa culture» (art. 1).

LES INSTRUMENTS NORMATIFS ADOPTÉS PAR LA CSCE

L'Acte final d'Helsinki

L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) adopté à Helsinki (1) en 1975 mentionne les droits des personnes appartenant à des minorités.

Le principe 7 – respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales –, qui inclut la liberté de pensée, de conscience, de religion et de croyance, proclame que «*les Etats participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine*». Cette formulation était alors en phase avec le principe encore dominant au cours des années 1970, qui voulait que l'élimination de toute forme de discrimination, la garantie de l'égalité devant la loi et la libre jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales satisfaisaient de façon suffisante les revendications des personnes appartenant à des minorités nationales. En fait, le texte de l'Acte final avait un but limité puisque seule l'existence des minorités nationales était prise en compte, même si, de façon indirecte, le principe 7 confirmait également les droits des personnes appartenant à des minorités religieuses en ajoutant que les Etats participants «*reconnaissent et respectent la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en groupe, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience*».

Au terme des différentes phases de la CSCE, les droits des minorités apparaissaient ainsi placés sur l'agenda européen de tous les Etats participants, sans aucune objection. Cette avancée, aussi modeste soit-elle, se révèle *a posteriori* d'une importance considérable.

(1) La première phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) s'est ouverte le 3 juillet 1973 à Helsinki. Les négociations de la deuxième phase de la CSCE ont eu lieu à Genève du 18 septembre 1973 au 21 juillet 1975. Au cours de la troisième phase de la CSCE à Helsinki, les chefs d'Etat de 35 pays d'Europe et d'Amérique du Nord signèrent formellement l'Acte final lors d'une cérémonie protocolaire.

Le document de clôture de la réunion de Vienne

Au cours de la réunion de suivi de la Conférence de Vienne, les questions relatives à la protection des minorités ont été abordées dans le cadre de la première et de la troisième «corbeille». Dans un environnement international renouvelé, cette réunion a permis de réaliser des progrès qualitatifs substantiels dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette nouvelle approche s'est également matérialisée dans les dispositions relatives aux minorités.

Les participants à la réunion se sont mis d'accord pour interdire toute forme de discrimination et prendre toutes les mesures législatives, administratives, judiciaires et autres, afin d'appliquer les instruments internationaux contraignants censés assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des personnes appartenant à des minorités nationales. Le document de clôture de Vienne ne se limite pas aux obligations garantissant le principe d'égalité, puisqu'il impose aux Etats participants le devoir de créer les «*conditions propices à la promotion [des] identités [ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire]*» (§19) : ainsi, pour la première fois dans l'histoire de la CSCE, l'engagement positif consistant à préserver les droits des minorités – leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse – a été reconnu. Bien que le paragraphe 19 ne contienne aucune indication particulière relative à la compréhension et à l'interprétation de ces «*conditions*», le document de clôture de la Conférence de Vienne précise, dans sa partie «Coopération dans les domaines humanitaires et autres», que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent «*établir et maintenir [des] contacts [avec leur identité nationale] par des voyages et d'autres moyens de communication, y compris des contacts avec des citoyens d'autres Etats qui ont une origine nationale ou un patrimoine culturel communs*»

Le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE

La deuxième réunion de la Conférence sur la dimension humaine, qui s'est déroulée du 5 au 29 juin 1990, a été précédée d'une discussion et d'un échange d'idées alimentés par des propositions et des documents émanant de divers Etats et d'ONG.

La réunion de Copenhague a été, pour certains Etats d'Europe centrale et orientale, un forum *ad hoc* pour exprimer ou définir une approche renouvelée des droits des minorités. Les risques inhérents au phénomène de résurgence nationaliste et, dans certains cas, aux ressentiments chauvinistes dans certaines régions, ont de surcroît accru l'importance des négociations conduites à Copenhague par le Groupe de travail sur les minorités. Le résultat de ces négociations, aux paragraphes 30-39 du document de clôture,

peut être considéré, malgré sa brièveté, comme une nouvelle phase d'ouverture du Processus d'Helsinki dans le domaine de la protection des minorités.

Cette nouvelle approche de la protection des minorités est exprimée non seulement dans l'énumération détaillée des droits accordés, mais aussi dans la formulation générale du paragraphe 30 du document, qui précise que les questions relatives aux minorités nationales *«ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace, [...] le pluralisme politique et la tolérance sociale»*. Les Etats participants reconnaissent ainsi que les ONG (partis politiques, syndicats, organisations des droits de l'homme et groupes religieux) jouent un rôle important dans la promotion de la tolérance, de la diversité culturelle et de la recherche de solutions en faveur des minorités nationales.

Le document de clôture établit une liste de droits spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales afin de confirmer le principe de non-discrimination et d'égalité :

«(32.1) utiliser librement leur langue maternelle tant en privé qu'en public;

(32.2) créer et maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, lesquelles peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale;

(32.3) professer et pratiquer leur religion, y compris de se procurer, de posséder et d'utiliser des objets religieux, ainsi que dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle;

(32.4) établir et maintenir des contacts sans entraves entre elles dans leur pays, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats, qui ont en commun une origine ethnique ou nationale, un patrimoine culturel ou des croyances religieuses;

(32.5) diffuser et échanger des informations dans leur langue maternelle et avoir accès à ces informations;

(32.6) créer et maintenir des organisations ou associations dans leur pays et participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales.»

Les Etats participants s'engagent non seulement à protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales, mais aussi à créer les conditions pour garantir cette protection. Dans cet objectif, toutes les mesures nécessaires sont adoptées après consultation avec les organisations ou les associations de minorités en particulier.

Parmi les moyens susceptibles de promouvoir le fait identitaire, la réunion de Copenhague mentionne la mise en place d'administrations ou d'autonomies locales, si elles correspondent à une spécificité historique et linguistique des minorités, ainsi que la possibilité d'apprendre ou d'être instruit dans sa langue maternelle et de l'utiliser quand cela est possible et nécessaire dans les relations avec les autorités publiques.

Les participants ont souligné le besoin de favoriser une coopération constructive entre les Etats impliqués dans le Processus d'Helsinki afin d'encou-

rager la compréhension et la confiance mutuelles, les relations amicales, la paix, la sécurité et la justice internationales. Ils ont accepté d'encourager la création d'un climat propice à la coopération et à la solidarité entre citoyens et de rechercher des solutions aux problèmes existants par le dialogue.

Le document de clôture souligne qu'aucune de ses dispositions relatives à la protection des minorités ne peut être interprétée comme justifiant une action contraire aux objectifs et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux autres obligations existantes dans le droit international et dans l'Acte final d'Helsinki, y compris le principe de l'intégrité territoriale.

La Charte de Paris

La Charte de Paris, adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement à la réunion du Sommet CSCE du 21 novembre 1990, déclare que les relations amicales entre peuples ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie en Europe nécessitent la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales et la création de conditions pour la promotion de ladite identité. Le Sommet souligne également que les questions liées aux minorités nationales ne peuvent être résolues de façon satisfaisante que dans un cadre politique démocratique.

Le Sommet a décidé de la tenue d'une réunion d'experts dans le domaine des minorités nationales à Genève en juillet 1991, en vue d'accroître la coopération internationale ainsi que de créer les conditions pour une meilleure protection des minorités nationales.

Le rapport final de la réunion d'experts sur les minorités nationales de la CSCE

Cette réunion, qui a eu lieu à Genève du 1^{er} au 19 juillet 1991, a adopté un rapport final qui présente, en huit parties, le résultat des discussions relatives à la question des minorités nationales et des droits des personnes qui y appartiennent. Celui-ci déclare que le respect et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris celles des personnes appartenant à des minorités nationales, sont le fondement de la nouvelle Europe.

Les représentants des Etats participants ont réaffirmé que les relations amicales entre peuples, ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie, exigent le respect de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales et des conditions nécessaires à la promotion de leur identité. Ils reconnaissent alors que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de façon satisfaisante qu'à l'intérieur d'un cadre politique fondé sur l'Etat de droit et sur l'indépendance du système judiciaire.

Conscients de la diversité des situations et des systèmes constitutionnels existants, les Etats participants ont reconnu que diverses approches pou-

vaient se révéler appropriées afin d'appliquer les engagements de la CSCE relatifs aux minorités nationales. Ils ont pas conséquent avant tout salué les résultats positifs obtenus de manière démocratique par certains d'entre eux *via* l'instauration : d'organes de conseil et de prise de décision dans lesquels les minorités sont représentées; d'organes et d'assemblées élus chargés des questions de minorités nationales; de formes d'administration décentralisée ou locale; de l'autodétermination des minorités nationales; de formes locales de gouvernement décentralisé; d'accords bilatéraux et multilatéraux; d'institutions éducatives spéciales; de financements en faveur de l'apprentissage de langues minoritaires pour tous; d'agences de recherches gouvernementales pour contrôler la législation et diffuser les informations; d'une assistance technique et financière aux personnes appartenant à des minorités nationales désireuses d'exercer leurs droits d'établir et de maintenir leurs propres institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses; de commissions mixtes permanentes entre Etats ou entre régions afin de faciliter le dialogue entre les pays voisins concernés.

Le rapport, tout en reconnaissant l'importance fondamentale des principes d'égalité et de non-discrimination, suggère un certain nombre de droits des personnes appartenant à des minorités nationales : le droit à la participation effective aux affaires publiques, aux activités économiques et à la construction de leurs sociétés; le droit d'exprimer, de préserver et de développer librement leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et développer leur culture dans tous ses aspects, excluant toute tentative d'assimilation contre leur gré; le droit de préserver leur héritage culturel; le droit d'établir et de maintenir des organisations et des associations et de participer à des ONG internationales; le droit d'établir et de maintenir leurs propres institutions éducatives, culturelles et religieuses; le droit à l'information et à l'échange d'idées sans interférence des autorités publiques et sans influence des frontières.

La réunion de Genève a également confirmé la nécessité d'adopter, le cas échéant, des mesures spécifiques dans le but d'assurer, dans l'exercice et la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le principe d'égalité aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales et ses recommandations thématiques relatives aux droits des minorités nationales

En 1992, la CSCE crée le poste de Haut-Commissaire pour les minorités nationales, auquel elle nomme, en décembre (2), Max van der Stoep.

(2) Rolf Ekeus lui a succédé le 28 novembre 2000 pour trois ans, avec prise de fonction au 1^{er} juillet 2001. Son contrat a été renouvelé pour trois nouvelles années le 1^{er} juillet 2004.

Selon les décisions prises à Helsinki (3), la fonction principale de ce Haut-Commissaire pour les minorités nationales est de pouvoir déclencher une «alerte précoce», ainsi que des «actions précoces», en cas de tensions impliquant des minorités nationales – par conséquent, ces tensions ne doivent pas être suffisamment développées tout en ayant une certaine potentialité de se développer en conflit dans la zone CSCE, pouvant ainsi hypothéquer la paix et les relations entre Etats participants. Il possède une double mission : chercher à contenir les tensions, voire à les diminuer; agir en tant que «fil conducteur», puisqu'il est censé alerter l'OSCE lorsque des tensions menacent de dégénérer et de devenir incontrôlables. Le mandat du Haut-Commissaire pour les minorités nationales inclut certaines directives, dont l'objectif est de définir les situations nécessitant son implication. La modération immédiate des risques est la première étape d'un processus caractérisé par la réconciliation des intérêts des différentes parties impliquées, afin que ces dernières entament un cycle de dialogue et de coopération. La finalité de ce processus consiste en des avancées concrètes pour réduire les tensions et favoriser la résolution des problèmes qui persistent entre les acteurs en conflit.

Le Haut-Commissaire n'a donc pas pour tâche de devenir l'avocat des minorités nationales, ni d'être une sorte d'observateur des violations des droits de l'homme. Ainsi, en anglais, il est le *High Commissioner «on» National Minorities* et non «for» *national minorities* (4). Ainsi, les recommandations du Haut-Commissaire pour les minorités nationales prodiguées aux Etats se concentrent le plus souvent sur les questions relatives à la minimisation des tensions interethniques, même si elles n'en font pas exclusivement mention. Les 58 recommandations faites par le Haut-Commissaire aux Etats de l'OSCE sont relatives aux questions que pose l'application des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier en ce qui concerne leurs droits à l'éducation, leurs droits linguistiques et électoraux, ainsi que leur participation effective à la gouvernance de leurs Etats (5).

Si les normes et les standards internationaux acceptés par les Etats participants ne sont pas appliqués, le Haut-Commissaire peut demander aux gouvernements concernés de modifier leur politique, en soulignant que la stabilité et la prévention des conflits sont garanties par l'application étendue et complète des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Haut-Commissaire peut ainsi recueillir et collecter des informa-

(3) *Helsinki Document : The Challenge of Change*, Helsinki Decisions II CSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE Human Dimension Commitments, vol. II, chronological compilation, OSCE/ODIHR, Varsovie, 2005, pp. 132-139.

(4) Organization for Security and Co-operation in Europe, *OSCE Handbook*, Vienne, 2000, p. 93.

(5) La première recommandation adressée à un Etat a été envoyée par le Haut-Commissaire à l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie le 23 avril 1993 et la dernière à l'Ukraine le 6 avril 2001. Des recommandations ont également été adressées à l'Albanie, la Croatie, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldovie, la Slovaquie et la Roumanie.

tions sur la situation des minorités nationales, quelle que soit leur source, ce qui inclut les médias et les ONG, sous réserve que celles-ci n'émanent pas d'une personne ou d'une organisation qui utilise publiquement des moyens violents ou terroristes. Les parties impliquées dans ces tensions susceptibles d'engendrer des rapports écrits spécifiques de la part du Haut-Commissaire et avec lesquelles il est en contact lors de ses visites dans les Etats participants incluent : toute représentation d'associations, des ONG, des groupes religieux ou d'autres groupes représentants des minorités nationales directement concernés et ayant mandat pour représenter les personnes appartenant à ces minorités nationales (6).

Pour être réellement efficace en tant que tierce partie dans un conflit, le Haut-Commissaire cherche à préserver son impartialité à tout prix. Il ne peut ainsi pas être accusé de soutenir telle ou telle partie. Bien que son travail soit avant tout caractérisé par le sceau de la confidentialité – ses actions sont menées selon le principe d'une diplomatie discrète –, il informe de façon régulière le Conseil permanent de l'OSCE sur ses activités et fait des déclarations à la presse sous certaines conditions.

Afin de rendre effective une application adaptée et cohérente des droits des personnes appartenant à des minorités, le Haut-Commissaire a demandé à cinq groupes d'experts indépendants internationalement reconnus d'élaborer cinq instruments fondamentaux : les Recommandations de La Haye concernant les droits à l'éducation des minorités nationales (1996); les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales (1998); les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique (1999); les Lignes directrices sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion (2003); les Recommandations sur le fonctionnement de la police dans les sociétés multi-ethniques (2006). Bien que ces recommandations se réfèrent avant tout aux personnes appartenant à des minorités nationales, leur poids et les instruments internationaux dont elles sont l'émanation font qu'elles pourraient potentiellement s'appliquer à d'autres types de minorités (7).

Les Recommandations d'Oslo et de La Haye insistent sur le fait que les droits à l'éducation et les droits linguistiques des minorités nationales doivent être entendus comme des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, afin d'éviter tout malentendu : ainsi, malgré leur dénomination, ces Recommandations n'ont pas été créées sur des bases collectives puisqu'elles s'appuient sur une certaine interprétation des droits des personnes appartenant à des minorités, qui peuvent être exercés individuellement ou en association avec d'autres. La note explicative jointe aux

(6) Le Haut-Commissaire dialogue également avec les gouvernements des Etats participants, ainsi que, si cela est nécessaire, avec les autorités locales et régionales des zones où résident les minorités nationales.

(7) Les recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, note explicative du 1^{er} février 1998.

Recommandations sur le fonctionnement de la police dans les sociétés multi-ethniques déclare que «*les recommandations concernent la police et les 'minorités nationales' dans des 'sociétés multi-ethniques'. Selon les experts mandatés, le terme de 'minorités nationales' recouvre un large spectre de groupes minoritaires, comprenant les minorités religieuses, linguistiques, culturelles ainsi qu'ethniques. En principe, ces recommandations concernent tous ces groupes. Parallèlement, il est important de noter que le terme 'minorités' est partiellement utilisé dans le corps du texte des recommandations comme une abréviation pertinente de l'expression 'personnes appartenant à des minorités nationales'*» (8).

Les Recommandations rappellent certains engagements pris par les Etats participants, en particulier ceux mentionnés dans le Document de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine (1990), qui détaille, dans sa quatrième partie, certaines obligations relatives aux minorités nationales. Il y est notamment spécifié que tous les Etats de l'OSCE sont liés par les obligations des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, y compris celles relevant des droits des minorités, et que la grande majorité des Etats OSCE sont également liés par les standards du Conseil de l'Europe (9). Les droits des minorités étant toujours une partie de l'ensemble plus important des droits de l'homme, les Recommandations considèrent que tous les Etats respectent déjà l'ensemble des obligations en matière de droits de l'homme, y compris la liberté contre la discrimination, qui garantit le libre développement de la personnalité humaine dans un contexte respectueux de l'égalité.

Les Recommandations soulignent l'évolution de la formulation des droits des minorités utilisés dans les standards internationaux. Une formule passive telle que «*les personnes appartenant à des minorités nationales ne peuvent voir leurs droits déniés*» utilisée dans le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (1966) a évolué vers une approche plus active, du type «*les Etats devront protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales*», comme cela est mentionné dans le document de la réunion d'experts sur les minorités nationales de la CSCE (1990). Ce changement progressif d'approche montre clairement qu'une interprétation restrictive ou minimaliste des instruments ne correspond pas à l'état d'esprit de leur formulation.

(8) *The Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, 9 fév. 2006, disponible sur le site Internet www.osce.org/documents/henm/2006/02/17982_en.pdf.

(9) Ainsi, dans le contexte du droit à l'éducation, les recommandations de La Haye mentionnent : l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 30 de la Convention internationale des droits de l'enfant; l'article 5 de la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation; le paragraphe 34 du document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; l'article 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques; l'article 147 de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

Le panel d'experts de la liberté de religion ou de croyance

Au sein de l'espace OSCE, malgré l'engagement réitéré des Etats de garantir la liberté de religion ou de croyance, seul ou en communauté, en public ou en privé, de multiples groupes et individus voient leur droit à pratiquer librement leur religion bafoués.

Pour faire face à cette tendance, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) a mis en place, en 2000, un panel composé de 58 experts nommés par les Etats participants à l'OSCE, représentatifs de la diversité religieuse qui caractérise la région et possédant une expertise juridique reconnue sur la liberté de religion (10). Ce panel fonctionne comme un organe consultatif, prodiguant des conseils aux Etats qui cherchent à introduire une législation amendée ou renouvelée sur le sujet. Les experts entretiennent des relations confidentielles avec les gouvernements afin d'éviter toute politisation.

Des consultations législatives ont ainsi été menées avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie. Les diverses activités et les projets entrepris par le panel à la demande de certains gouvernements comprennent, en dehors du conseil législatif, la publication de directives pour la révision de la législation relative à la religion ou à la croyance (11) et la promotion du dialogue entre les gouvernements et les groupes religieux. Bien que ces groupes religieux ne soient pas désignés par le terme «minorités», selon le Document de Copenhague (32.3), les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de «*professer et pratiquer leur religion, y compris se procurer, posséder et utiliser des objets religieux, ainsi que dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle*». Selon cette approche de la liberté de religion, le panel a par exemple fourni des expertises sur certains cas individuels, comme sa récente prise de position au sujet de l'évêque Jovan en ex-République yougoslave de Macédoine (12).

Le caractère des standards de l'OSCE

Les instruments de l'OSCE ne peuvent pas être qualifiés de traités internationaux car il s'agit, formellement, de décisions politiques prises par consensus. Néanmoins, ils sont reconnus par tous les Etats participants comme contraignants et peuvent donc engendrer des conséquences juridiques.

Au cours des discussions sur le sujet, plusieurs points de vue ont été exprimés : les instruments OSCE incluent des décisions au caractère juridi-

(10) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *ODIHR Panel of Experts Helps to Uphold Religion Freedoms*, document disponible sur le site Internet www.osce.org/odihr/item_2_17959.html.

(11) Ces directives ont été mises au point par le panel d'experts en association avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

(12) L'évêque Jovan purge actuellement une peine de 18 mois de prison après avoir été reconnu coupable d'incitation à la haine religieuse et ethnique. La condamnation du panel est incompatible avec les engagements de l'OSCE sur la liberté de religion puisqu'elle repose sur une accusation fortement tendancieuse.

que différencié, parmi lesquelles des principes déjà contraignants dans le droit international; ils peuvent être considérés *mutatis mutandis* comme des décisions d'organisations internationales; ils systématisent et expriment des normes politiques qui sont susceptibles de renforcer des normes juridiques nationales et internationales existantes ou de contribuer à leur développement.

Au cours de la discussion concernant le caractère ou plutôt les conséquences juridiques des engagements adoptés par les Etats participants, deux éléments additionnels ont dû être pris en compte : les termes dans lesquels ont été formulés ces engagements et l'existence des procédures utilisables en cas de violation. L'analyse des textes permet d'observer que, dans certains cas, les formulations imposent des obligations strictes, alors que, dans d'autres, les marges d'interprétation sont plutôt extensives. On constate ainsi l'absence d'une intention claire de créer une obligation : par exemple, la disposition stipulant que «*les Etats participants protégeront l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils prendront les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque Etat*» (13) ne peut pas être interprétée comme créatrice d'obligation.

Il faut reconnaître que, dans certains Etats qui respectent les droits de l'homme, ces instruments peuvent conduire à la création de normes régionales coutumières et, ainsi, peuvent être vus comme des mécanismes soutenant le développement progressif du droit international régional. En fait, il existe deux ensembles normatifs concernant les droits des personnes appartenant à des minorités : un universel, créé par les Nations Unies, et un régional, créé par l'OSCE et les multiples traités bilatéraux, le Conseil de l'Europe et, dans une certaine mesure, l'Union européenne (UE). L'évolution des standards européens, initiée par le Document de Copenhague, qui contenait et des droits individuels et des droits collectifs, a conduit à la création d'un système européen qui, d'un point de vue juridique, est exclusivement basé sur la protection des droits individuels des personnes appartenant à des minorités nationales.

Il est important de noter que la réunion de suivi de Vienne a introduit un mécanisme de surveillance obligatoire de la dimension humaine de l'OSCE. La Conférence de Moscou sur la dimension humaine (septembre 1991) a un peu plus développé le mécanisme de la dimension humaine de l'OSCE, en autorisant les missions OSCE et les rapporteurs de l'OSCE à se rendre sur le territoire des Etats participants en cas de conflit lié à la dimension humaine. Dans le cas d'une menace particulièrement sérieuse au

(13) Document de Copenhague, principe 34.

respect des dispositions relatives à la dimension humaine de l'OSCE, une commission ou un rapporteur peuvent également être envoyés dans un pays contre son gré, si au moins dix Etats participants soutiennent une telle mesure. Les mécanismes de Vienne et de Moscou peuvent aussi s'appliquer dans les situations impliquant des minorités nationales car elles font partie de la dimension humaine de l'OSCE. Afin d'éliminer tout doute sur la question, le Document de Moscou confirme les dispositions et les engagements des Documents de Copenhague et de Genève et appelle à *«leur entière et rapide application»*? Les Etats participants ont également exprimé leur conviction que *«l'utilisation des mécanismes de l'OSCE et des procédures récentes et étendues contribuera à une meilleure protection et promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales»*.

LES TRAITÉS BILATÉRAUX CONCLUS PAR LES ETATS PARTICIPANTS DE L'OSCE

Les traités bilatéraux d'amitié et de coopération ou de bon voisinage, d'amitié et de coopération, conclus par les Etats d'Europe centrale et orientale dans les années 1990, comportent des dispositions concernant la protection des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à des minorités nationales (14). Les Etats signataires ont déclaré leur intention de respecter les droits et leurs obligations concernant les minorités, en accord avec les standards internationaux tels que formulés par les conventions internationales et les autres documents relatifs aux minorités. Une importance spéciale est accordée aux standards formulés par les instruments CSCE, en particulier le Document de Copenhague ainsi que l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris (15).

La majorité des traités ne reconnaît que les citoyens d'un Etat comme membres d'une minorité de cet Etat, ce qui exclut les immigrants du domaine d'application de ces obligations. Les signataires confirment leur obligation de protéger et de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités. Parmi les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, les traités reprennent : l'utilisation de leur langue maternelle en privée et en public, ainsi que lors des contacts avec les autorités administratives (en accord avec les lois nationales); le droit d'accès à l'information et à l'éducation dans leur langue maternelle; le droit de constituer des institutions, des associations et des organisations économiques, éducatives, culturelles et religieuses. Certains accords ajoutent le droit

(14) La Pologne à elle seule a conclu entre 1991 et 1993 des traités avec : l'Allemagne (17 juin 1991), la Tchécoslovaquie (6 octobre 1991), la Hongrie (6 octobre 1991), l'Ukraine (18 mai 1992), la Russie (22 mai 1992), la Biélorussie (23 juin 1992), la Lettonie (2 juillet 1992), l'Estonie (2 juillet 1992), la Roumanie (25 janvier 1993) et la Lituanie (26 avril 1993).

(15) Quelquefois, les traités mentionnent de façon très générale les documents de l'OSCE concernant la dimension humaine ou les standards européens.

d'utiliser des noms dans la langue maternelle et le droit d'établir des contacts libres à l'intérieur de l'Etat et au-delà des frontières.

Dans certains cas, les traités soulignent la nécessité, pour les personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre la langue officielle de l'Etat. Par exemple, le traité entre la Pologne et la Lituanie interdit expressément l'assimilation forcée et les changements démographiques délibérés dans les régions où les minorités nationales sont installées.

Les traités formulent l'obligation de loyauté des personnes appartenant à des minorités nationales envers leur Etat de citoyenneté. Toute interprétation de ces dispositions qui serait contraire aux objectifs et aux principes des Nations Unies ainsi qu'aux obligations formulées dans l'Acte final d'Helsinki, y compris le principe de l'intégrité territoriale, est expressément exclue. Si ces traités mentionnent exclusivement les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, le Traité de bon voisinage et de coopération amicale entre la Slovaquie et la Hongrie constitue une exception en faisant référence à la Recommandation 1 201/1993 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont l'article 11 prévoit que *«dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique et conformes à la législation nationale de l'Etat»*. Dans sa Recommandation du 23 avril 1996, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales a reconnu que, vu que cet article ne s'applique qu'aux Etats où existent déjà des droits collectifs, ce qui n'est pas le cas de la Slovaquie, le traité n'impose aucune obligation juridique à la Slovaquie de reconnaître les droits collectifs.

LES INSTRUMENTS NORMATIFS DES ORGANISATIONS EUROPÉENNES

Le Conseil de l'Europe

L'importance de la question minoritaire a été unanimement reconnue par la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée consultative dès 1949. Il y a été souligné l'importance *«du problème d'une protection accrue des droits des minorités nationales»*. La Convention européenne sur les droits de l'homme (1950) comporte dans son article 14 une disposition générale de non-discrimination, qui stipule que la pleine jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention doit être sécurisée sans distinction basée, entre autres, sur l'association avec une minorité nationale. Cette situation a conduit à une discussion concernant la façon dont les droits positifs des minorités devraient être formulés. En 1961, l'Assemblée a adopté la Recommandation 285 invitant le Comité des minis-

tres à inclure dans son deuxième protocole additionnel à la Convention européenne sur les droits de l'homme un article destiné à garantir certains droits aux minorités nationales : *«les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion»*.

En mai 1990, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a commencé à examiner la question de la protection des minorités en Europe; elle a ainsi défini un certain nombre de principes applicables aux minorités nationales. La Commission a soutenu la construction d'un instrument juridiquement contraignant en Europe, susceptible d'offrir, à long terme, la solution la plus adaptée à ces questions. Cependant, l'Assemblée parlementaire n'a pas tenu compte de la proposition de la Commission pour la démocratie par le droit, estimant que, plutôt que de créer un nouveau mécanisme pour la protection des droits des minorités, il serait préférable de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de bénéficier du système de protection efficace mis en place par la Convention européenne – le droit individuel et collectif aux pétitions adressées à la Commission européenne et donc à la Cour européenne des droits de l'homme –, solution qui ne pourrait être effective qu'à travers la promulgation d'un protocole additionnel.

Dans la Recommandation 1177 (1992) sur le droit des minorités, l'Assemblée parlementaire a demandé au comité des ministres de : (a) conclure dès que possible le travail entrepris pour l'élaboration d'une charte pour les langues régionales et minoritaires; (b) rédiger un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités; (c) procurer au Conseil de l'Europe un instrument *ad hoc* de médiation.

L'Assemblée parlementaire, par sa Recommandation 1201 (1993), a adopté le texte proposé de protocole additionnel à la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant les personnes appartenant à des minorités nationales. La proposition contient une définition des «minorités nationales» et formulait des principes généraux : l'appartenance à une minorité nationale est une question de choix personnel; chaque personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'exprimer, de préserver et de développer librement son identité religieuse, ethnique, linguistique et/ou culturelle; toutes les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être considérées comme égales; toute discrimination basée sur l'appartenance à une minorité nationale ainsi que tout changement de la composition démographique d'une région où est implantée une minorité doivent être interdits.

L'étape décisive a été franchie lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe se sont rencontrés au Sommet de Vienne des 8 et 9 octobre 1993 : un accord a été trouvé sur la nécessité de protéger les minorités nationales et de les respecter en tant qu'élément de paix et de stabilité. Le Sommet a en particulier décidé de faire de la protection des minorités un engagement juridiquement contraignant. L'appendice II de la déclaration de Vienne a donné comme instruction au Comité des ministres :

- de rédiger très rapidement un projet de convention-cadre reprenant les principes que les Etats-parties se sont engagés à respecter, afin d'assurer la protection des minorités nationales – cet instrument serait également ouvert à la signature pour les Etats non membres;
- de travailler sur un projet de protocole qui serait complémentaire à la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel, par des dispositions garantissant les droits individuels, en particulier pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Le 4 novembre 1993, le Comité des ministres a établi un Comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationales (CAHMIN), dont l'intitulé reflète alors les décisions prises à Vienne. En octobre 1994, le CAHMIN a décidé de soumettre le projet de convention-cadre au Comité des ministres, lequel l'a adopté à la 95^e session ministérielle le 10 novembre 1994. Le texte a été ouvert à la signature par les Etats membres du Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995 (16).

La Convention-cadre contient des dispositions types, qui permettent de réaliser les objectifs que les parties entendent respecter tout en laissant aux Etats une certaine marge de manœuvre dans les moyens utilisés. L'application doit être effectuée à travers la législation nationale et des politiques gouvernementales appropriées, qui n'impliquent pas la reconnaissance des droits collectifs : l'accent est en effet placé sur la protection des droits et des libertés des personnes appartenant à des minorités nationales exercés individuellement et en communauté avec d'autres, à l'opposé de la notion de droits collectifs. Pour renforcer cette approche juridique individuelle, la Convention ne mentionne pas la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales et l'établissement d'administrations autonomes correspondant aux circonstances historiques et territoriales spécifiques de ces minorités, mais elle traite de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales.

Dans le préambule, la référence aux engagements CSCE pertinents en la matière est en phase avec le désir exprimé dans l'appendice II de la Déclaration de Vienne, qui veut que le Conseil de l'Europe s'applique à transfor-

(16) Cf. la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, document disponible sur le site Internet conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm.

mer le plus largement possible ces engagements politiques en obligations juridiques. Sans nul doute, le Document de Copenhague fournit un fil conducteur au projet de Convention-cadre. Celle-ci a pour objectif principal d'assurer une protection efficace des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces minorités; elle souligne également le fait que cette protection efficace doit être assurée dans un Etat de droit, dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale des Etats.

La section II de la Convention présente et justifie la longue liste des droits et des libertés des personnes appartenant à des minorités nationales qui, dans le document de Copenhague, doivent être protégées et garanties par les parties – comme, entre autres, l'égalité devant la loi, le droit à la liberté de rassemblement pacifique, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion, le droit à leur propre système d'éducation afin d'enseigner leur langue minoritaire et la participation effective à divers aspects de la vie publique (17).

L'Union européenne

Au cours des dernières années, l'Union européenne a adopté des dispositions législatives et juridiques afin de lutter contre la discrimination.

Ainsi, le Traité d'Amsterdam (1997), dans son article 13, donne pouvoir à la Communauté européenne pour prendre des mesures contre la discrimination basée, entre autres, sur l'origine ethnique ou raciale, sur la religion ou la croyance. Afin de s'assurer que tous puissent bénéficier d'une protection juridique efficace contre la discrimination, le Conseil a adopté deux directives en 2000 : la Directive relative à l'égalité raciale et celle relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi. Ces directives sont complétées par le programme d'action communautaire pour lutter contre la discrimination. Au Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), l'UE a adopté une stratégie à long terme (10 ans) dont les objectifs sont d'améliorer le taux d'emploi des groupes sous-représentés sur le marché du travail et de limiter les forts taux de chômage des personnes appartenant à des minorités nationales. Le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales devient également un « critère politique » fondamental pour l'élargissement de l'Union européenne.

La Charte des droits fondamentaux a été proclamée et signée le 7 décembre 2000 par les présidents du Parlement, de la Commission et du Conseil européens (18). Son article 21, qui aborde le thème de la non-discrimination, stipule que : *« est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques géné-*

(17) Cf. la Convention-cadre, section II, art. 4 à 17.

(18) Cf. Janusz SYMONIDES / Magdalena SYMONIDES, « La Charte des droits fondamentaux », *Relations internationales*, juin 2002, pp. 97-116.

tiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». L'article 22 ajoute que : «l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique». Les principes mis au point dans la Charte sont censés guider le développement d'une politique européenne et son application par les Etats membres. La Charte est déjà un document de référence pour la Cour européenne de justice dans son interprétation du droit communautaire.

Notons, pour conclure sur ce sujet, que le projet d'une Constitution pour l'Europe déclare, dans son article I-2, à propos des valeurs de l'Union, que : «l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».

Cette brève présentation des politiques et des actes normatifs de l'UE relatifs aux questions minoritaires justifie la thèse selon laquelle son objectif est, comme pour le Conseil de l'Europe, la protection des droits individuels des personnes appartenant à des minorités nationales.

LES NOUVELLES DIMENSIONS DE LA PROTECTION DES DROITS DES PERSONNES APPARTENANT À DES MINORITÉS NATIONALES

L'Assemblée parlementaire a voté, au cours de la session hivernale de 2004, une résolution appelant le Haut-Commissaire pour les minorités nationales à lancer une étude sur les politiques d'intégration des «nouvelles minorités». Puis, dans la Déclaration d'Edimbourg de 2004, elle l'a précisément invité à «initier une étude comparative sur les politiques d'intégration des démocraties consolidées et analyser leurs effets sur la position des nouvelles minorités» (19), invitation renouvelée en 2005. La question a été abordée par le Haut-Commissaire avec une grande précaution. Celui-ci a souligné le fait que son mandat l'oblige de façon générale à accorder, dans son travail, une priorité plus importante aux minorités «traditionnelles», plutôt qu'aux minorités «nouvelles». Néanmoins, pour répondre à la requête de l'Assemblée, il a mené une étude comparative sur les politiques d'intégration, dont le principal objectif est de présenter les options politiques possibles afin d'affronter les défis que posent les sociétés multi-ethniques. Le Haut-Commissaire affirme que l'étude pourra être utile non pas tant sur les thèmes de l'immi-

(19) Déclaration de Rolf EKEUS, Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, 5^e réunion hivernale annuelle, HCNM.GAL/3/06, Vienne, 23 fév. 2006.

gration et des politiques d'accueil, qu'à propos de l'intégration des personnes déjà résidentes sur un territoire étatique (20). L'étude fait le point sur les nombreuses et différentes approches visant à combiner intégration et respect de la diversité.

Le concept de «nouvelles minorités» pose un certain nombre de questions. Le mandat du Haut-Commissaire ne contient aucune définition de ce qui constitue une minorité nationale. D'ailleurs, aucun traité international relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités ne contient de réelle définition. Il existe donc une grande variété d'opinions sur ce sujet et sur l'obtention du statut de minorité.

Le Comité des droits de l'homme, dans son commentaire général n° 23 sur l'article 27 du Pacte international sur les droits civils et politiques (21), établit que : *«l'article 27 reconnaît les droits des personnes appartenant à des minorités nationales qui 'existent' dans un Etat partie [...] il n'est pas nécessaire que ces personnes soient des nationaux ou des citoyens, ni des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs immigrés ou même les visiteurs d'un Etat partie, qui peuvent constituer une minorité, ont le droit de ne pas se voir dénier l'exercice de ces droits»*. Néanmoins, cette interprétation n'est pas partagée par la majorité des Etats européens : ceux-ci se sont mis d'accord, dans les traités bilatéraux des années 1990, pour que la notion de minorité ne s'applique qu'à leurs citoyens. Parallèlement, un certain nombre de déclarations faites par les Etats parties à la Convention-cadre de 1995 ont adopté la même position. Ainsi, l'accent particulier placé sur les droits individuels des immigrés, en phase avec l'évolution du concept général de protection des minorités en Europe, semble être la seule approche justifiée de la question des «nouvelles minorités». Par conséquent, la stratégie proposée par le Haut-Commissaire pour aborder la question, dans le contexte de l'intégration dans la diversité, demeure pleinement convaincante.

(20) Déclaration de Rolf EKEUS, Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE à la 592^e Assemblée plénière du Conseil permanent de l'OSCE, Vienne, 9 février 2006, HCNM.GAL/2/06.

(21) United Nations, International Human Rights Instruments, Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/1/Rev.4, 7 February 2000.

