

Article

« Les développements possibles de la protection internationale des minorités »

Francesco Capotorti

Les Cahiers de droit, vol. 27, n° 1, 1986, p. 239-254.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042738ar>

DOI: 10.7202/042738ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Conclusion générale sur les droits des minorités

Les développements possibles de la protection internationale des minorités

FRANCESCO CAPOTORTI *

Internationally, the basis for the legal protection of minorities is found in the International Covenant for Civil and Political Rights. In order to appraise the scope of this regime, the author first questions the degree to which protection provided under standards laid down in the Covenant may be sufficient. To this end, he distinguishes elements of non-discrimination and special measures for protecting minorities for which he underscores the genuine difficulties in applying them.

The author then questions the feasibility of devising other means likely to improve the fate of minorities that would not upset the delicate balance of Covenants. In such a perspective, he recommends the drafting of a Declaration by the United Nations General Assembly concerning minorities. He also draws attention to the hypothesis of developing international protection for minorities by increasingly resorting to local and territorial legal instruments by proposing greater usage of international means for implementing human rights.

	<i>Pages</i>
Introduction	240
1. Dans quelle mesure la protection internationale est-elle suffisante ?	240
2. Les développements ultérieurs du régime international des minorités	242
2.1. L'adoption d'une Déclaration en matière de minorités	242
2.2. La promotion de nouveaux instruments juridiques de nature locale ou régionale	247
2.3. L'emploi des moyens de mise en œuvre des droits de l'homme	250
Conclusion	253

* Professeur de droit à l'Université de Rome.

Introduction

La source du régime juridique de protection des minorités, sur le plan universel, est actuellement le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui fut adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, et que 80 États avaient ratifié, à la date du 14 septembre 1984. Dans son contexte, les règles pertinentes sont celles de l'article 2, paragraphe 1, consacrant le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus par le Pacte, l'article 26, qui garantit à toutes les personnes l'égalité devant la loi ainsi que le droit, sans discrimination, à une égale protection de la loi, et enfin, plus particulièrement, l'article 27, d'après lequel

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Il convient d'ajouter que les membres de minorités religieuses sont en mesure de bénéficier également des garanties de l'article 18, concernant le droit de tout individu à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et que d'autre part, le droit de participer à la vie culturelle est reconnu à chacun par l'article 15 du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Deux questions se posent au juriste qui essaye d'évaluer la portée de ce régime. Dans quelle mesure la protection fournie par les normes précitées peut être considérée suffisante? Et en tout état de cause, y a-t-il la possibilité de prévoir et de réaliser des développements ultérieurs, qui soient susceptibles d'améliorer le sort des personnes appartenant aux minorités, sans d'ailleurs porter atteinte aux équilibres délicats des Pactes?

1. Dans quelle mesure la protection internationale est-elle suffisante?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de distinguer les deux aspects principaux du régime en vigueur. Sous l'angle de la non-discrimination, on constate que les membres des minorités jouissent de ce large degré de protection que les deux Pactes garantissent à tous leurs destinataires, par rapport à une gamme très étendue de droits et de libertés. Encore sous cet angle, une protection additionnelle est assurée aux membres des minorités raciales, en vertu de la *Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1965 et ratifiée par 131 États, à la date du 1^{er} septembre 1984. Le cadre normatif apparaît donc, à cet égard, satisfaisant. Au contraire, lorsqu'on considère l'autre aspect « classique » de la protection internationale

des minorités — c'est-à-dire le bénéfice de ces mesures spéciales, par lesquelles chaque État est appelé à sauvegarder l'identité des groupes minoritaires existant dans son territoire — tout ce que l'on trouve, dans le système contemporain des conventions sur les droits de l'homme, c'est la formule de l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*. Elle n'est ni claire, ni exhaustive ; en réalité, elle est trop laconique et imprécise pour répondre aux besoins qui l'ont inspirée.

Cette critique apparaît bien fondée, dès qu'on compare le texte de l'article 27 avec certaines clauses des instruments de protection des minorités stipulés à la suite de la première guerre mondiale (le Traité de 1919 entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne est souvent cité, à ce propos). Sans entrer dans les détails, il suffit de rappeler le contenu spécifique de telles clauses : on y prévoyait, par exemple, l'emploi de la langue minoritaire devant les tribunaux, ainsi que dans l'enseignement public (au niveau de l'école primaire) ; on arrivait jusqu'à disposer qu'une part équitable des fonds publics affectés aux buts d'éducation, de religion ou de charité, soit destinée aux groupes minoritaires (dans les villes et districts où résidait une proportion considérable de membres de ces groupes). L'article 27, par contre, se borne à énoncer trois droits essentiels des personnes appartenant aux minorités — d'avoir leur vie culturelle en commun avec les autres membres du groupe d'appartenance, de professer et de pratiquer leur religion, d'employer leur langue — mais il laisse entièrement ouvert le problème des implications concrètes de ces droits.

D'autre part, deux éléments du texte de l'article 27 semblent autoriser une interprétation restrictive. L'expression initiale, en premier lieu (« Dans les États... »), si l'on considère que l'existence des minorités doit être établie cas par cas, et si l'on accepte la thèse que le pouvoir de le faire revient souverainement à chaque État, quant aux minorités qui se trouvent sur son territoire. En outre la tournure de la phrase, par laquelle sont reconnus les droits dont il s'agit (« les personnes [...] *ne peuvent être privées* du droit... ») ; on a parfois estimé légitime d'en déduire que les États sont tenus à un comportement purement négatif — de non-ingérence dans la vie culturelle, dans la pratique religieuse, dans l'emploi de la langue de la part des minorités — sans avoir aucune obligation de nature positive — en particulier, celle d'adopter des mesures spéciales de protection.

Il est sans doute possible de réfuter ces arguments que le libellé ambigu de l'article 27 a permis d'avancer, et faire valoir qu'ils sont contredits par la *ratio* de la règle, par ses précédents, par son contexte. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'obtenir l'application uniforme d'un article qui soulève de sérieux problèmes d'interprétation.

2. Les développements ultérieurs du régime international des minorités

La question relative aux développements ultérieurs du régime international des minorités n'exclut pas que l'article 27 reste, malgré ses défauts, une des normes de base de ce régime. En effet, il ne faudrait pas s'attendre à ce que cet article soit modifié, reformulé ou entièrement remplacé dans un futur plus ou moins prochain : une prévision de ce genre manquerait de réalisme. On doit bien se rendre compte de l'attitude hostile ou méfiante de la plupart des États, lorsqu'on aborde le sujet de la protection internationale des minorités : l'obstacle que rencontre tout effort de consolidation des droits de l'homme — consistant en une conception excessive de la souveraineté nationale — est renforcé par le fait qu'il s'agit ici de garantir la survivance de groupes, dont l'opposition à l'État (parfois potentielle, mais assez souvent active et aigüe) ne peut que préoccuper les gouvernements. Il vaut mieux, par conséquent, considérer comme acquis l'article 27, et en faire le point de départ des développements, que nous allons prendre en considération.

Les hypothèses à analyser dans cette perspective sont les suivantes : a) l'adoption d'une déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies en matière de minorités ; b) la promotion de nouveaux instruments juridiques de nature locale ou régionale, visant à protéger des minorités déterminées ; c) l'emploi des moyens de mise en œuvre des droits de l'homme, au profit d'individus membres de groupes minoritaires. Nous allons discuter, dans le même ordre, la nature de chacune de ces hypothèses, et les résultats prévisibles.

2.1. L'adoption d'une déclaration en matière de minorités

On sait que les déclarations de l'Assemblée générale des Nations unies proclament solennellement des principes, auxquels l'Assemblée souhaite que les États membres se conforment, mais que normalement elles n'ont pas d'effets obligatoires vis-à-vis de leurs destinataires directs. Cette appréciation négative n'empêche pas, toutefois, qu'on reconnaisse aux déclarations l'aptitude à remplir au moins trois fonctions positives (toujours sur le plan juridique, bien entendu). En premier lieu, dans la mesure où chaque déclaration se réfère à certaines règles de la Charte — ou d'autres instruments juridiques complémentaires, élaborés au sein des Nations unies — et tend à tirer des déductions de ces règles, elle a la valeur d'un moyen d'interprétation de celles-ci : une interprétation que les États membres sont encore en mesure de contester, mais qui lie les organes dépendant de l'Assemblée, ainsi que le secrétaire général. En deuxième lieu, une déclaration est un précédent dans la vie de l'Organisation, et (comme tout précédent) elle tend à se consolider

dans la conduite ultérieure des Nations unies : bien souvent, elle ouvre la voie à l'élaboration d'une convention. Enfin, les déclarations adoptées à l'unanimité, ou par un vote largement majoritaire, peuvent révéler l'existence d'une *opinio juris*, susceptible de donner lieu à la formation d'une coutume, là où la pratique successive des États s'oriente dans la même direction.

À partir de cela, il y a lieu de se demander quel contenu devrait avoir une déclaration de l'Assemblée générale en matière de protection des minorités, afin de représenter un progrès par rapport au régime en vigueur.

À notre avis, il serait avant tout essentiel qu'un document de ce genre précise et souligne les liens entre les différents articles des Pactes, dont l'ensemble influence le sort des individus membres de minorités : il arrive trop souvent que l'attention se concentre sur l'article 27, étant donné que son objet spécifique est constitué précisément par les minorités ethniques, religieuses et linguistiques ; mais il faut mettre en évidence qu'une garantie absolument fondamentale pour celles-ci est représentée par les règles de non-discrimination contenues dans les articles 2, paragraphe 1, et 26, précités, du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*. Il convient également de répéter que l'article 18 de ce Pacte couvre certains aspects essentiels de la protection des minorités religieuses, et que dans l'article 15 du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, on trouve le fondement du droit des personnes appartenant aux minorités d'avoir leur propre vie culturelle, au sein de leur groupe. Cet article 15 contribue, d'autre part, à une interprétation correcte de l'article 27, dans le cadre du contexte représenté par les deux Pactes ; en effet, s'il est vrai que l'État doit prendre des mesures pour que l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle soit pleinement assuré (paragraphe 2 de l'article 15), on est logiquement amené à reconnaître que des mesures de l'autorité publique seront également à prendre, pour traduire en réalité le premier des droits prévus par l'article 27.

Un autre objectif de la plus grande importance, que la déclaration dont il s'agit devrait se proposer d'atteindre, consisterait à éclairer la nature des obligations à la charge des États, dans le domaine de la protection des minorités, en repoussant la tendance à interpréter l'article 27 de façon restrictive. Afin d'atteindre un tel but, une des méthodes possibles serait celle d'affirmer, sous forme de principe, la responsabilité des États de sauvegarder l'identité propre de chacune des minorités résidant dans leurs territoires respectifs, par des mesures de soutien d'ordre juridique, économique et social. La détermination d'un certain nombre de détails, quant aux domaines spécifiques dans lesquels ces mesures devraient intervenir, ainsi qu'à leur contenu, serait d'ailleurs encore plus souhaitable. Les secteurs pour lesquels il y aurait lieu de préciser les tâches des autorités publiques sont naturellement ceux des initiatives culturelles, de l'usage « officiel » des langues minoritaires,

de la politique scolaire, de l'aide financière à des institutions sociales créées par le groupe minoritaire, etc.

L'élaboration d'une déclaration de l'Assemblée générale semblerait enfin offrir l'occasion d'essayer de résoudre un problème épineux, qu'on débat depuis longtemps au sein des organes compétents des Nations unies : le problème de la définition de la notion de minorité. La fonction remplie par l'Assemblée générale permettrait d'éviter une approche purement théorique : il s'agirait d'identifier les minorités dont les membres ont titre à la protection internationale, plutôt que de définir dans l'abstrait une notion susceptible de couvrir toutes les manifestations du phénomène. De ce point de vue, il y a raison de croire que des indications relatives aux dimensions minimales qu'un groupe doit présenter, afin que le régime de protection s'applique, seraient par exemple plus utiles que la recherche d'une synthèse équilibrée de l'élément objectif et du facteur subjectif de la notion de minorité. Un effort afin d'identifier les conditions pour jouir dudit régime de protection permettrait également de trancher la question de la nationalité des groupes minoritaires et de se prononcer sur l'influence des facteurs de localisation et d'ancienneté de chaque groupe. Une place particulière reviendrait en tout cas à la nécessité de reconnaître, au bénéfice de tous les individus appartenant à des minorités, la liberté de choisir entre la loyauté à leur groupe et l'assimilation volontaire à la majorité. Mais, en définitive, il y a peu de chances que l'Assemblée générale soit en mesure de prendre position sur un ensemble de points extrêmement problématiques, à moins qu'un travail préparatoire de longue durée et de grande envergure ne permette d'identifier les questions décisives et de trier les solutions valables.

Dès le mois de mars 1978, un projet de déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités a été soumis à la Commission des droits de l'homme; celle-ci est en train de le discuter, en vue d'une élaboration ultérieure par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale. Il convient de noter, au préalable, que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, par sa résolution 5 (XXX) du 31 août 1977, avait recommandé à la Commission des droits de l'homme qu'elle considère la possibilité de rédiger une déclaration sur les droits des membres des minorités, dans le cadre des principes établis par l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*. Le projet de déclaration actuellement à l'étude a été présenté à la Commission l'année suivante, par le Gouvernement yougoslave. Et la Commission a entrepris l'examen de ce texte en créant un groupe de travail à composition non limitée, qui a tenu ses réunions chaque année, de 1978 à 1984; il est à prévoir qu'une telle méthode — confirmée déjà pour 1985 — continue à être employée, jusqu'au moment où le groupe sera en mesure de définir son attitude sur l'ensemble du projet.

Les résultats obtenus sont maigres. Au sein du groupe de travail, ce n'est que le préambule du projet qui a fait l'objet (en 1982) d'un accord préliminaire; et ce préambule, tout comme beaucoup d'autres, se borne essentiellement à une récapitulation des instruments internationaux pertinents, accompagnée par d'incontestables vœux de stabilité, de paix, de coopération internationale. Le seul point qui mérite d'être souligné semble être la reconnaissance « de la nécessité d'assurer une mise en œuvre plus efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme concernant les droits des personnes appartenant à des minorités... »

Il s'agit donc d'attendre que les positions des États membres se précisent à l'égard de la partie « dispositive » de la déclaration. Or, il faut dire que les six articles qui figurent dans le texte révisé du projet (dont l'auteur est le Président-rapporteur du groupe de travail, M. Tosevski) représentent un progrès assez modeste, par rapport à la réglementation en vigueur. Les seules dispositions qu'on pourrait qualifier de petits pas en avant sont l'article premier — qui proclame que les minorités ont droit à l'existence, au respect et au développement de leur propres particularités ainsi qu'à l'égalité pleine et entière avec le reste de la population — et le paragraphe 2 de l'article 3, qui affirme qu'il est indispensable de prendre des mesures permettant aux minorités d'exprimer librement leurs particularités, de développer leur culture, leur enseignement, leur langue, leurs traditions et leurs mœurs, et de participer équitablement à la vie culturelle, sociale, économique et politique du pays où elles vivent. Toutefois, en ce qui concerne l'article 1, le fait qu'il parle de droits des minorités (en impliquant par là leur qualité de sujets collectifs) soulève un problème de compatibilité avec l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, qui reconnaît des droits uniquement — et à juste titre — aux individus appartenant aux minorités. Quant à l'article 3, paragraphe 2, il n'est pas en harmonie avec l'article 6 du projet, qui se réfère également aux mesures à adopter en vue de la protection et de la promotion des droits « des minorités », mais se limite à demander aux États membres des Nations unies qu'ils *s'efforcent*, « selon leur situation particulière », de prendre de telles mesures.

Les autres dispositions du projet restent en dehors de la question fondamentale, qui est évidemment — il convient encore de le rappeler — celle du rôle actif des États en vue de la sauvegarde de l'identité des groupes minoritaires. L'article 3, paragraphe 1, garantit aux membres des minorités la non-discrimination, dans la jouissance des droits de l'homme, mais il y a lieu de se demander pourquoi la liste des causes éventuelles de discrimination est modifiée et abrégée, par rapport à celle contenue dans l'article 2, paragraphe 1, du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*. L'article 3, paragraphe 3, introduit une innovation susceptible de créer des difficultés

politiques, en attribuant aux membres des minorités le droit de former et de développer des liens culturels et « d'autres liens sociaux » avec la population dont ils sont originaires (qu'on suppose être soumise à la souveraineté d'un autre État); évidemment une telle règle ne serait applicable qu'à une catégorie particulière de minorités. D'après l'article 2, les États devraient considérer illicite « toute propagande ou activité » susceptible de mettre en danger l'existence des minorités, d'opérer une discrimination à leur encontre, ou de faire obstacle à leur « droit » d'exprimer et de développer librement leurs particularités; il est clair que les chances d'un respect effectif d'une telle règle sont beaucoup réduites par la description trop large et trop vague des comportements à interdire. L'article 4 souligne les avantages de la coopération internationale en matière de protection des minorités, essentiellement dans les domaines de la culture et de l'enseignement. Enfin, l'article 5 reflète l'exigence d'harmoniser les obligations des États « envers les minorités » avec le respect rigoureux des principes de souveraineté, intégrité territoriale, indépendance politique et non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres pays.

Le défaut principal du projet que nous venons d'analyser consiste dans le fait qu'il a évité tout effort en vue de préciser, d'une manière concrète et spécifique, les mesures par lesquelles chaque État remplirait son devoir de protéger les minorités. Les nombreuses interrogations dérivant de la pratique — comment sera donc orientée l'action des autorités publiques dans des domaines tels que l'enseignement, l'emploi de la langue, le régime des institutions culturelles ou sociales créées par les minorités, l'accès de celles-ci aux moyens de diffusion des nouvelles et des idées — sont restés sans réponse. Il est vrai que la nécessité de l'intervention publique, source des mesures sommairement décrites à l'article 3, paragraphe 2, a été reconnue, et qu'elle a été mise exactement en rapport avec le but de la réalisation d'une situation d'égalité et de complet développement des minorités: cela suffirait après tout à justifier l'adoption d'une déclaration. Toutefois, cette exigence attend d'être exprimée dans un langage plus net, en supprimant les facteurs de contradiction qui ressortent de l'article 6. Bref, là où le projet reconnaît que certaines actions sont « indispensables » pour protéger les minorités, il faut dire clairement que les États sont obligés à les accomplir.

En outre, les auteurs du projet n'ont pas voulu admettre que sa conformité à certains critères déjà fermement établis par l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* aurait facilité le chemin de leur initiative, en leur assurant le soutien d'une base solide. Par contre, les références fréquentes aux droits *des minorités* — et non seulement des individus appartenant aux minorités — que nous avons déjà eu l'occasion de noter, s'accompagnent, dans le projet, à un effort afin de remplacer l'expression

« minorités ethniques », qui figure à l'article 27, par l'expression « minorités nationales et ethniques », malgré le fait que le langage de l'article 27 soit objectivement inclusif de la catégorie des minorités nationales. Par conséquent, la liste des points à débattre en groupe de travail a fini par être allongée et alourdie par deux problèmes, que l'Assemblée générale avait déjà tranchés à l'époque de la rédaction du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*.

Il reste à dire, enfin, que le projet ne s'occupe point de définir les minorités. Ce choix répond probablement à la conviction, entièrement partagée par nous, que les éléments essentiels de la notion de minorité sont bien connus, et que même s'il est vrai que cette notion peut encore être décrite de différentes manières (en ajoutant à son noyau objectif l'une ou l'autre spécification), il est sûr en tout cas que l'accord sur une définition « officielle » ne constitue pas une condition indispensable pour que l'article 27 soit appliqué. Toutefois, la tendance qui l'a emporté, dans le groupe de travail *ad hoc* de la Commission des droits de l'homme, a été celle de considérer utile qu'un nouvel effort pour parvenir à une définition soit entrepris. Par conséquent, la Commission, par sa résolution 1984/62 du 15 mars 1982, a décidé de prier la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités d'élaborer une définition du terme dont il s'agit, compte tenu des études antérieures, des vues des gouvernements et des discussions ayant eu lieu en groupe de travail. Ceci n'empêche pas qu'en même temps, le Président-rapporteur du groupe ait été prié d'établir un premier texte unifié de l'article 1 du projet de Déclaration, pour le soumettre au Groupe à sa prochaine session.

L'initiative visant à préparer le texte d'une Déclaration sur les minorités fait donc son chemin. Elle progresse très lentement, certes ; mais l'opportunité de poursuivre ce but n'est contestée, à l'heure actuelle, par aucun gouvernement. Il y a, au moins, raison d'espérer que la conscience des responsabilités des États dans cette matière se répande et se renforce, pendant cette longue phase d'élaboration des principes, qui devraient enfin être proclamés solennellement par l'Assemblée générale.

2.2. La promotion de nouveaux instruments juridiques de nature locale ou régionale

Une des hypothèses de développement de la protection internationale des minorités, que nous avons indiquées auparavant, est celle d'un recours plus large à des instruments juridiques de caractère local. On sait bien que de tels instruments existent déjà, particulièrement en Europe, mais leur importance est, en fin de compte, marginale, et leur nombre très limité ; parfois,

tout se borne à quelques clauses de certains traités politiques (par ex. : le Traité d'État autrichien et le Traité italo-yougoslave de Osimo contiennent des clauses de ce genre). Il s'agirait donc de mettre à l'étude la possibilité que de nouveaux accords ayant le même objet soient stipulés, et non seulement entre pays européens. Une politique d'encouragement et de promotion de tels accords pourrait être inaugurée au niveau des Nations unies et des organisations régionales, non seulement afin de renforcer la protection des droits de l'homme, mais également en vue de consolidation des rapports internationaux de « bon voisinage ».

En ligne théorique, l'emploi d'instruments juridiques bilatéraux présente un avantage considérable, par rapport à l'emploi d'instruments de nature universelle : le régime des minorités est adapté aux particularités de chaque cas et aux besoins propres du groupe qu'il s'agit de protéger. En effet, l'énorme diversité dans la situation (historique et actuelle) des minorités, d'un pays à l'autre, exige des solutions partiellement différenciées : il est vrai que la toile de fond peut et doit être unique, mais au fur et à mesure qu'on essaye d'introduire une réglementation de détail, les caractéristiques des réalités locales doivent être prises en considération.

Malgré tout cela, l'attitude des États ne semble pas être en faveur d'un emploi plus large et plus fréquent de la méthode des accords visant à protéger des minorités déterminées. Pour le comprendre, il convient de noter que les accords de ce genre ont été normalement stipulés pour des raisons politiques, bien souvent, afin de régler le sort d'une population détachée d'un État et transférée sous la souveraineté d'un autre. Dans ces conditions, il arrive que l'État d'origine ait l'intention de jouer le rôle de puissance protectrice de la minorité en question, vis-à-vis de l'État dont elle fait partie actuellement ; de son côté, la minorité aura probablement tendance à tirer profit de ce rôle. Toutefois, les inconvénients signalés se vérifient si l'obligation de protéger la minorité en question incombe seulement à l'un des États parties à l'accord. Par contre, lorsqu'il y a des minorités des deux côtés d'une frontière, il est possible que les États intéressés stipulent des accords établissant un régime de protection au profit de chacun des deux groupes, c'est-à-dire des accords de pleine réciprocité. C'est le modèle des accords en vigueur entre la République fédérale allemande et le Royaume du Danemark ; et il serait sans doute à souhaiter que ce précédent soit largement imité.

Évidemment on pourrait aussi imaginer que, dans les rapports entre plusieurs pays, soient conclus des accords de nature régionale, susceptibles d'assurer un niveau satisfaisant de protection à toutes les minorités établies dans les différents États de la région. Un exemple qu'on pourrait inscrire dans cette catégorie est représenté par la référence aux droits des personnes appartenant aux minorités, qui figure à la section VII de l'*Acte final de la*

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Helsinki, 1 août 1978); indépendamment du contenu de cette référence — qui se limite au droit à l'égalité et à la jouissance effective des droits de l'homme — il convient de signaler que les États représentés à la Conférence — appartenant pour la plupart à la région européenne — se sont mis d'accord sur le principe de la protection collective des intérêts de toutes les minorités existant sur leurs territoires.

L'expérience de Helsinki a confirmé, en tout cas, que la question des minorités occupe aujourd'hui une place importante dans le cadre des droits de l'homme, tandis qu'il est toujours difficile de s'en occuper sur le plan purement politique (on sait bien que la Section VII de l'Acte final de la C.S.C.E. a pour objet le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales). De cette considération, on peut déduire que le but de « régionaliser » la protection des minorités devrait être poursuivi particulièrement par ces organisations qui ont à leur actif l'élaboration et la mise en œuvre de conventions régionales pour la sauvegarde des droits de l'homme. À cet égard, il y a lieu de citer tout d'abord le Conseil de l'Europe et la Convention européenne de 1950. Mais celle-ci — fondée, on le sait bien, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme — ne contient aucune règle équivalente à l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*. Au profit des personnes appartenant à des minorités, il n'y a donc que la règle de non-discrimination (article 14 de la Convention), dans le contexte de laquelle l'appartenance à une minorité *nationale* est expressément indiquée en tant que source éventuelle d'une des discriminations interdites (l'article 14 proclame que « la jouissance des droits et libertés reconnus [par la Convention] doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'appartenance à une minorité nationale... »). Il faut dire, en outre, qu'en application du principe qui défend les discriminations fondées sur la langue, la Commission et successivement la Cour européennes des droits de l'homme ont eu à se prononcer sur la requête de certains membres de la communauté francophone en Belgique, dans les célèbres affaires linguistiques belges¹ (qui mettaient en cause le régime linguistique de l'enseignement dans ce pays, et concernaient en substance un aspect du traitement d'un groupe minoritaire).

Des efforts ont été faits pour qu'un texte qui s'inspire de l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* soit ajouté à la Convention européenne sous forme d'un Protocole additionnel. À cette fin, une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fut approuvée en 1961; mais elle n'a pas été suivie par le Conseil des ministres.

1. Cour Eur. D.H., *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »* (fond), arrêté du 23 juillet 1968, série A, n° 6.

Vingt ans après, l'Assemblée parlementaire a manifesté de nouveau son intérêt pour le sujet, se bornant toutefois à proposer un certain nombre de mesures, applicables sur le plan éducatif, en matière d'emploi des langues minoritaires (1981). Il n'est donc pas exclu que des développements plus importants se vérifient à l'avenir.

D'autres initiatives ont été prises au niveau des communautés européennes. En particulier, le Parlement — qui est sans doute l'institution la plus ouverte aux débats sur des sujets connexes aux droits de l'homme, et qui approuve bien souvent des résolutions non obligatoires ayant trait à des problèmes d'intérêt général — a adopté, le 16 octobre 1981, une « Charte communautaire » concernant les langues et cultures régionales, ainsi que les droits des minorités ethniques. Ce document invite les gouvernements nationaux, les pouvoirs nationaux et tout autre pouvoir local à réaliser une politique qui tienne compte des pluralismes linguistiques et culturels, surtout dans les domaines de l'enseignement, des moyens de communication et de la vie publique. Deux aspirations traditionnelles des minorités sont reconnues : la faculté de s'exprimer dans leur propre langue, à l'occasion de rapports avec les autorités publiques et les organes juridictionnels, et le bénéfice d'un soutien administratif et financier à leurs manifestations culturelles.

Malheureusement, au dehors de l'Europe, la question des minorités ne semble pas attirer l'attention des organisations régionales. Ni la Convention américaine des droits de l'homme (1969) ni la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) ne contiennent d'articles spécifiques sur le sujet que nous sommes en train d'examiner. Et pourtant, le besoin d'adapter aux réalités locales le régime universel de protection des groupes minoritaires est encore plus grand, là où le nombre de pays en voie de développement est plus élevé que sur le continent européen.

2.3. L'emploi des moyens de mise en œuvre des droits de l'homme

La troisième des voies que nous avons prises en considération, en nous interrogeant sur la possibilité d'améliorer le niveau de protection des groupes minoritaires, est celle d'un emploi plus large et plus fréquent des moyens internationaux de mise en œuvre des droits de l'homme, par rapport aux situations et aux personnes couvertes par cette protection. À ce propos, il convient de préciser avant tout que le système de garantie internationale conçu en 1919 (et complété ensuite par les résolutions du Conseil de la Société des Nations) qui avait la fonction spécifique d'assurer le respect du régime des minorités établi à l'époque, n'a pas d'équivalent à l'heure actuelle. Mais, étant donné que la source du régime des minorités en vigueur est constituée par le *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, et que ce Pacte

prévoit des mesures de mise en œuvre, il va de soi que ces mesures peuvent être utilisées pour garantir l'application des règles qui intéressent — d'une façon exclusive (article 27) ou non exclusive (articles 2, paragraphe 3, 26) — les membres des groupes minoritaires.

On sait que, dans le cadre du Pacte, deux instruments traditionnels de mise en œuvre sont envisagés : d'une part, la présentation de rapports périodiques des États parties « sur les mesures qu'ils auront arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le [...] Pacte, et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits » (article 40) ; d'autre part, l'examen des communications « dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du [...] Pacte » (article 41). Toutefois, la possibilité que de telles communications soient reçues et examinées dépend d'une déclaration facultative reconnaissant la compétence du Comité des droits de l'homme à cet effet ; déclaration que l'État requérant ainsi que sa contrepartie doivent avoir faite. La procédure d'examen des communications peut éventuellement donner lieu, avec l'accord des États intéressés, à la création d'une commission de conciliation *ad hoc* (article 42).

Un troisième moyen de mise en œuvre — qui rappelle évidemment le mécanisme des pétitions institué par la Société des Nations au profit des minorités — est l'examen des communications émanant de particuliers, qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. Il ne s'agit pas d'un moyen prévu par le Pacte lui-même : il se fonde sur un Protocole facultatif, que les États parties au Pacte sont libres de ratifier ou de ne pas ratifier. Mais l'organe habilité par ce Protocole à recevoir et à examiner les communications individuelles est toujours le Comité des droits de l'homme ; à la fin de chacune des procédures, et en tenant compte des informations soumises par le particulier et par l'État intéressé, il parvient à des « constatations » qui sont communiquées aux parties.

Une analyse du système, que nous venons de décrire très brièvement, dépasserait évidemment les limites de notre exposé ; il suffira de remarquer l'extrême prudence dont ont fait preuve les auteurs du Pacte et du Protocole, en restreignant les pouvoirs du Comité des droits de l'homme, afin d'éviter que son intervention soit considérée comme un empiètement dans le domaine de la souveraineté des États. Néanmoins, on ne peut pas nier la valeur du fait que l'obligation des États de respecter les droits reconnus dans le Pacte est renforcée par l'existence de certaines garanties internationales. En partant de ce fait acquis, il y a lieu de se demander comment le recours à ces garanties pourrait consolider, en particulier, le régime de protection des groupes minoritaires.

À cette question, on peut donner au moins deux réponses. En premier lieu, le Comité des droits de l'homme, qui est appelé à étudier les rapports périodiques présentés par les États, serait en mesure d'attirer leur attention sur les nombreux problèmes que soulève l'application de l'article 27 — ainsi que des articles 2, paragraphe 3, et 26, par rapport aux membres des minorités — et pourrait d'autre part exprimer son point de vue sur les mesures arrêtées par les gouvernements dans ce domaine, ainsi que sur les progrès réalisés (ou non réalisés). L'instrument pour agir dans ce sens se trouve dans les rapports que le Comité a le pouvoir d'adresser à son tour aux États parties, et auxquels il peut joindre « toutes observations générales qu'il jugerait appropriées » (article 40, paragraphe 4, du Pacte). En effet, toutes les questions liées à l'application et au contenu des différents articles du Pacte rentrent dans le nombre des sujets à traiter par lesdites observations générales, dont le but est, entre autres, de stimuler les activités des États parties pour la promotion et la protection des droits de l'homme (on le lit dans la Déclaration sur les tâches qui incombent au Comité des droits de l'homme, adoptée par le Comité le 30 octobre 1980). Il est donc légitime de conclure que les observations du Comité fondées sur l'article 40, paragraphe 4, du Pacte sont susceptibles de devenir des moyens importants de pression sur la conduite des États parties.

En deuxième lieu, l'examen des communications — et surtout de celles provenant de particuliers — dans tous les cas qui se rattachent au régime des minorités permettra sans doute au Comité de contribuer à mettre au clair la signification et la portée des articles pertinents. Ce serait, en vérité, extrêmement utile qu'une « jurisprudence » du Comité se forme dans la matière qui nous occupe. L'interprète du Pacte serait alors en position pour vérifier la valeur des thèses théoriques, en les comparant aux situations réelles que l'article 27 (complété par le principe de non-discrimination) est destiné à régler.

Si une telle jurisprudence n'existe pas pour le moment, il faut toutefois signaler un début très significatif : il s'agit du document final d'une procédure ouverte par une communication individuelle, qui se référerait, entre autres, à l'article 27 du Pacte. Cette communication, datant du 29 décembre 1977, avait été soumise au Comité des droits de l'homme par une femme appartenant à la minorité indienne au Canada (Mme Lovelace) : en vertu de la loi canadienne, elle avait perdu ses droits et son statut d'indienne après avoir épousé un non-indien, et se plaignait d'avoir été ainsi discriminée, en violation des articles 2, paragraphes 1 et 3, 23, paragraphes 1 et 4, 26 et 27 du Pacte. Le Comité, après avoir décidé positivement la question de la recevabilité de la communication (décision 14 août 1979), et après avoir reçu les explications, informations et observations des parties, a considéré le cas

sous plusieurs aspects, mais a fini par arrêter son attention particulièrement sur le dernier grief énoncé, à savoir qu'une personne qui perd son statut d'indien perd non seulement les avantages culturels découlant de la vie dans une communauté indienne, mais aussi ses liens affectifs avec son foyer et ses amis, perdant ainsi son identité. Compte tenu de ce grief, le Comité a estimé dans ses « constatations » du 30 juillet 1981² que la disposition du Pacte s'appliquant le plus directement au cas était l'article 27, et que cet article avait été violé par le Canada, dans la mesure où Mme Lovelace était empêchée d'exercer son droit de vivre dans son milieu culturel et d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe (lequel n'existe nulle part ailleurs que dans la réserve « Tobique »). Le Comité a en outre souligné que l'article 27 doit être considéré dans le contexte du Pacte, et a mentionné, par rapport à l'espèce, les articles 12, 17 et 23, ainsi que les dispositions interdisant la discrimination (articles 2, 3 et 26).

L'intérêt de ce cas réside en premier lieu dans le fait que l'article 27 a été pour la première fois appliqué à un cas spécifique, et que la responsabilité de l'appliquer à la situation litigieuse revenait à un organe composé d'experts indépendants. À ceci s'ajoutent d'autres raisons d'intérêt : le sens attribué par le Comité des droits de l'homme à l'expression « droit [des personnes appartenant à des minorités] d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle », qui figure audit article 27, et l'interprétation de cet article dans le cadre global du Pacte, de façon à valoriser surtout son lien avec les règles concernant la non-discrimination. Du point de vue pratique, enfin, il convient de remarquer qu'à la suite des « constatations » du Comité, et malgré leur caractère non obligatoire, le Canada s'est déclaré « soucieux de modifier la *Loi sur les Indiens*³, afin de se conformer plus strictement à ses obligations internationales, aux termes de l'article 27 du Pacte » (renseignements communiqués le 6 juin 1983 par le Gouvernement canadien, en réponse à une demande formulée par le Comité des droits de l'homme à sa 17^e session).

Conclusion

Les considérations qui précèdent permettent de conclure que le régime international de protection des personnes appartenant aux minorités, reposant sur les règles du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, est susceptible de développements ultérieurs. La nature et les effets des moyens qui pourraient être employés à cette fin, sans que le Pacte soit amendé, ont été mis en évidence ici.

2. Rapport A/36/40, n° 6/24.

3. S.R.C. 1970, c. I-6.

Il faut néanmoins se rendre compte que les progrès réalisables ne pourront être ni sensationnels, ni rapides. Il s'agit de concevoir, et de réaliser concrètement, une politique « de petits pas en avant » ; elle n'a pas d'alternatives compatibles avec une perception réaliste des difficultés à surmonter.

En définitive, tous ceux qui se proposent d'améliorer la situation des minorités par des mesures internationales sont obligés de faire preuve de patience et de tenacité. Le concours de ces deux vertus est d'ailleurs la condition nécessaire de tout effort visant à renforcer la protection internationale des droits de l'homme, et non seulement celle des droits des membres des minorités.