

VIRGINIE GUIRAUDON

La diversité en Europe : une évidence ?

L'EUROPE EST « DIVERSE », oui mais... l'Europe politique ? Quittons la France du jeune 21^e siècle où le mot diversité est à la mode et plaçons-nous après la Deuxième Guerre mondiale. Il n'est question que d'universalisme des droits de l'homme et de l'unité de l'Europe (de l'Ouest). La diversité n'est pas à l'ordre du jour, mais plutôt « l'union toujours plus étroite entre les peuples » conçus comme des nations. La construction européenne prend son essor après deux guerres mondiales. La première est souvent considérée par les historiens comme l'apogée des antagonismes entre États-nations¹ ; la deuxième a vu l'extermination de six millions de juifs et la persécution d'autres minorités transnationales comme les tziganes ou les homosexuels. Les États à l'Ouest du Rideau de fer vont élaborer des institutions pour construire des ponts entre les États-nations allant du jumelage inter-villes à la CEEA, mais aussi un régime des droits de l'homme sous l'égide du Conseil de l'Europe qui doit servir de garde-fou contre le retour aux régimes totalitaires.

Trente ans plus tard, nous voici dans les arcanes des négociations qui suivent la chute du mur de Berlin alors que les pays d'Europe centrale et orientale veulent entrer dans l'Union européenne. Là encore il n'est question que d'unité et de cohésion. Mais

1. Eric Hobsbawm, *Nations et nationalismes depuis 1780 : programme, mythe et réalité*, trad. de l'angl. par Benedict Pineau, Paris, Gallimard, 1992.

tous ne sont pas d'accord sur ce qui unit les Européens. Les débats dans la sphère publique à l'Ouest évoquent les valeurs politiques qui unissent l'Europe et, à l'Est, la cohésion culturelle (chrétienne) des Européens². Pourtant, la diversité culturelle interne aux États est à l'agenda : la question des minorités issues de l'immigration est prégnante à l'Ouest et le respect des minorités dites nationales issues des migrations forcées et du traçage des frontières après chaque grande guerre est un des chapitres de l'adhésion des pays de l'Est.

Finalement la jonction entre la question de l'intégration des immigrants à l'Ouest et celle des minorités à l'Est a lieu dans la première décennie du 21^e siècle. C'est un concours de circonstances³. La politique de lutte contre les discriminations de l'Union européenne prend son essor en 2000 en réponse à l'entrée du FPÖ, le parti de Jörg Haider, au pouvoir. Deux directives et un programme d'action sont adoptés dans l'année. Les pays candidats doivent se conformer à cet acquis communautaire. La Commission qui n'avait qu'un mandat limité dans le cadre de l'élargissement pour veiller au respect des minorités⁴ doit désormais contrôler la mise en œuvre des politiques antidiscriminatoires : *East meets West* et la mise sur agenda de la question Rom, qui elle ne connaît pas les frontières Est-Ouest, devient possible. L'Union européenne a désormais des compétences en matière d'égalité de traitement qui protègent potentiellement les minorités culturelles ou religieuses. La brèche est ouverte même si la protection s'emploie dans des situations circonscrites (emploi, formation, accès aux biens et services).

Dans d'autres politiques de l'Union, ce sont nommément les cultures *nationales* que l'Union est sommée de défendre. L'article 151 (ex-article 128) le précise : « La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage

-
2. C'est ce que montre l'analyse de contenu de la presse écrite dans huit pays européens de Juan Diez Medrano : « The Public Sphere and the European Union's Political Identity », in Jeffrey Checkel et Peter Katzenstein (dir.), *European Identity*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 81-109.
 3. Bruno de Witte, « Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities », in Jan Zielonka (dir.), *Europe Unbound*, New York, Routledge, 2002, p. 137-159 ; Virginie Guiraudon, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive "race" », *Sociétés contemporaines*, n° 53, 2004, p. 11-32.
 4. Le respect des minorités fait partie des « critères de Copenhague », c'est-à-dire des pré-conditions à remplir pour les pays candidats à l'accession à l'Union européenne dont la liste fut validée au sommet européen de Copenhague en 1993.

culturel commun. » Cet article est important dans le cadre de la politique commerciale de l'Union : elle doit prendre en compte les cultures européennes quand elle parle d'une seule voix dans les négociations multilatérales. Le Conseil de l'Europe a quant à lui œuvré plus et plus tôt pour la promotion de la diversité culturelle, en particulier le plurilinguisme avec la Charte des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 5 novembre 1992, que les États souhaitant adhérer à l'Union européenne doivent ratifier – même si la France ne l'a toujours pas fait.

Ce bref aperçu des outils juridiques élaborés dans les arènes européennes montre à quel point l'enjeu de la diversité est ubiquiste et multiforme. Les publics visés, les obstacles politiques varient suivant les secteurs d'action publique, les institutions européennes et les situations nationales concernés. Ces débats s'imbriquent parfois dans des discussions globales, comme celles qui ont conduit à l'adoption de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle dans le cadre de l'UNESCO en 2005. Le 5 mars 2009, dans l'arrêt UTECA la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a fait pour la première fois référence à la convention UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles pour souligner que « la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle » qui ne doit pas nécessairement être assortie d'autres critères culturels pour (...) justifier une restriction à l'une des libertés fondamentales du Traité⁵. Sur cette thématique de la diversité, les arènes européennes sont de surcroît travaillées par des acteurs locaux ou régionaux qui ne revendiquent pas toujours l'application du principe de subsidiarité. Ces acteurs cherchent au contraire à légitimer leurs revendications identitaires ou leur marketing territorial via l'Europe voire tout simplement à obtenir des fonds européens. En 2007, il y avait vingt-trois langues officielles dans l'Union européenne, et soixante langues régionales et minoritaires reconnues (la même année, l'Inde comptait vingt-deux langues nationales ou « régionales » reconnues outre les deux langues officielles).

Comment appréhender la diversité en Europe ? Il est possible de comprendre le sens de la notion de diversité aux travers de ses usages. Le terme diversité est plus répandu que celui de multiculturel : son champ sémantique est plus vaste et le mot semble moins

5. Arrêt UTECA de la CJCE (deuxième chambre) du 5 mars 2009 (Affaire C-222/07).

connoté. Nous avons procédé en deux temps. En premier lieu, nous avons resitué le concept de diversité dans le contexte dans lequel il apparaissait (où, quand, comment, par qui ?). Ensuite, nous avons étudié le rapport que la notion de diversité entretient avec des notions employées dans le même contexte : des notions proches comme celle de pluralisme ou d'autres antagonistes (unité) – voire antonymes comme celle d'homogénéité. Pour prendre un exemple, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'a utilisé qu'une fois le mot « multicultural » dans ses arrêts entre 1953 et 2007⁶, mais plus souvent celui de « diversité » puisque la diversité des opinions est au cœur du pluralisme et des droits afférents comme la liberté d'expression. Le pluralisme est par ailleurs central pour les démocraties libérales (re)naissantes qui ont signé la Convention en 1950. Dans la dernière partie de cet article, nous tenterons ainsi de voir comment malgré tout la diversité, y compris culturelle, fait l'objet d'une attention particulière dans la jurisprudence de la CEDH.

Il s'agit d'étudier de savoir quel « usage de la diversité⁷ » a été fait dans le cadre européen pendant la période récente⁸. En effet, les institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe parlent souvent de diversité pour mieux insister sur le besoin d'unifier l'Europe⁹. Par exemple, les magistrats de la Cour européenne des droits de l'homme doivent aborder la question de la diversité parce que certaines des affaires qu'ils examinent portent des revendications identitaires, mais la Convention qu'ils appliquent et interprètent est fondée sur une vision universaliste des droits de l'homme. En étudiant les usages, nous pourrions déceler certains des dilemmes que pose la diversité culturelle aux institutions européennes.

6. Source : Julie Ringelheim, « Le multiculturalisme aux miroirs de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *L'observateur des Nations Unies*, n° spécial « Multiculturalisme et droit international », vol. 23, n° 2, 2007, p. 173-205.

7. « The Uses of Diversity » est le titre d'un essai de Clifford Geertz : *Available Light. Anthropological Reflections on Philosophical Topics*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

8. Nous nous concentrons ici la période qui suit la relance de l'Europe avec l'Acte Unique de 1986 et son élargissement suite à la Chute du Mur en 1989 même si le cadre juridique et institutionnel dont nous traitons date lui du des années 1950.

9. Si les développements législatifs et jurisprudentiels européens sont en partie le reflet de l'esprit du temps dans les différents États membres, nous insisterons néanmoins sur ce qui nous semble caractéristique de telle ou telle institution communautaire ou typique du mode de raisonnement du juge de la Cour de Strasbourg.

Dans un premier temps, nous étudierons la diversité dans la communication politique de l'Union. Nous verrons comment la Commission communique pour masquer des divergences de fond sur le projet politique européen, patriotisme constitutionnel post-national pour les uns, reflet d'une unité morale et religieuse pour d'autres – ces clivages sont anciens mais ont été exacerbés lors des débats sur le Traité constitutionnel. Enfin, dans une deuxième et dernière partie, nous aborderons la question des cultures minoritaires dans la jurisprudence de la CEDH. Comment la Cour tranche-t-elle les conflits entre un État-nation porteur de la culture majoritaire et les plaintes d'individus se sentant empêchés de vivre pleinement leur religion ou leur mode de vie ou discriminés à cause de leur appartenance ethno-raciale ?

La diversité dans la communication de l'Union européenne : euphémisation des différents sur les fondements de la communauté politique

Les usages profanes du terme diversité sont multiples. Pour certains, il s'agit d'un mot-écran qu'on utilise pour éviter les mots qui fâchent, des mots savants, des mots qui pèsent juridiquement et coûtent – « multiculturalisme », « lutte contre les discriminations », « égalité ». Pour d'autres, diversité est un mot fourre-tout et consensuel qui comme « développement durable » permet de trouver un accord *a minima*. Or, dans le cadre de la construction européenne¹⁰, comme les travaux de l'anthropologue Marc Abelès l'ont montré, toute notion floue susceptible de faire l'objet d'un compromis où chacun pourra verser, à moindre frais, le contenu

10. Le terme diversité s'incarne au niveau de l'Union européenne dans des politiques publiques spécifiques. Dans une perspective sectorielle, son sens devient plus précis. Ainsi dans le cadre de la libre circulation des marchandises agro-alimentaires, il est de plus en plus question de respect de la diversité. Depuis l'arrêt Cassis de Dijon de 1974, la Cour a longtemps considéré que l'on ne pouvait invoquer une spécificité culturelle ou géographique pour empêcher d'autres producteurs de vendre et d'importer des marchandises sous le même nom. Cette attitude a évolué avec le développement des appellations d'origine contrôlée européennes et d'autres affaires (affaire fêta). Un règlement européen de 1992 des Appellations d'Origine Protégée, et des Indications Géographiques Protégées (IGP) qui lient un produit et son territoire d'origine, célèbre la diversité, c'est-à-dire la spécificité des produits. Il en est de même pour la Politique agricole commune et la biodiversité après des décennies d'encouragement de la standardisation productiviste.

qu'il désire dans le récipient vide de la diversité est la bienvenue¹¹. On sait, en particulier grâce aux travaux de Daniel Sabbagh, que la diversité conçue comme une valeur positive valorisée de façon pléonastique aux États-Unis par les juges de la Cour suprême a permis de « constitutionnaliser » l'*affirmative action*, du moins en partie¹². Après tout, la devise de l'Union n'est-elle pas « *in varietate concordia* » traduit dans toutes les langues romanes par « diversité », *diversità*, *diversidad*, etc.

Sur le site en version française de la Commission européenne qui présente la devise de l'Union européenne, « Unie dans la diversité », on peut lire l'explication de texte suivante¹³ : « Cette devise signifie que, au travers de l'Union européenne, les Européens unissent leurs efforts en faveur de la paix et de la prospérité, et que les nombreuses cultures, traditions et langues différentes que compte l'Europe constituent un atout pour le continent. » On remarquera d'emblée que la diversité religieuse n'est pas explicitement mentionnée. En 2003-2004, lors du débat sur le Traité constitutionnel, où cette devise était mentionnée dans l'article I-8 sur les symboles de l'Union, un tiers environ des États-membres voulait mettre en avant l'unité religieuse et non la diversité dans cette même loi fondamentale de l'Union – à savoir inscrire une référence à l'« héritage chrétien » dans le Préambule¹⁴. Après les référendums français et néerlandais, le débat rebondit : le Vatican se prononça officiellement, tout comme les opposants à l'adhésion de la Turquie. Au final, la devise « Unie dans la diversité » ne figure plus dans le traité de Lisbonne. Ce dernier mentionne l'« héritage religieux » de l'Europe, compromis issu d'après négociations. L'Europe, comme l'ont souligné les anthropologues Marc Abélès et Irène Bellier, forge une « culture de compromis » plus qu'un « compromis des cultures¹⁵ ».

La devise « *In varietate concordia* » a donc un statut *de facto* et

11. Marc Abélès, « Identity and Borders : An Anthropological Approach to EU Institutions », *21st Century Studies*, Milwaukee, On-Line Working Papers from the University of Wisconsin 1/4, 2005, <http://minds.wisconsin.edu/handle/1793/28962>.

12. Voir l'article de Daniel Sabbagh dans ce volume, p. 31-48.

13. Sur la vulgarisation des politiques européens et sur les symboles de l'Union, lire François Foret, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

14. Outre les positions officielles des États membres, une pétition lancée par des parlementaires européens recueillit plus d'un million de signatures.

15. Marc Abélès et Irène Bellier, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, juin 1996, p. 431-456.

non *de jure* tout comme « *E pluribus unum* » aux États-Unis. Difficile de ne pas comparer ces deux devises qui semblent vouloir transmettre le même message : construire une seule communauté politique à partir d'une multitude d'unités. La devise contribue à affubler l'Union de tous les atours des États – hymne, drapeau, journée de commémoration, monnaie. La proximité de la devise avec celle d'un État fédéral comme les États-Unis renforce l'idée que l'Union est un complot fédéraliste à une période où d'autres termes seront empruntés à la construction de l'État américain, en particulier celui de Convention et de Constitution¹⁶. C'est en effet un quotidien régional français dont on connaît l'engouement chrétien-démocrate pour la construction européenne, *Ouest France*, qui avait organisé en 1998 un concours de devises européennes à destination des classes de l'enseignement secondaire de l'Europe des Quinze. Sept devises furent pré-sélectionnées et soumises à un « grand jury » présidé par Jacques Delors en 2000, pour que la devise soit proclamée cinquante ans après la déclaration de Schumann¹⁷.

Cette image angélique d'une Europe politique « par le bas » et « par les jeunes », émergeant à la suite d'un concours de type « Eurovision » avec un jury de « Pères fondateurs » est un beau succès médiatique. La suite, on le sait, fut plus conflictuelle. Très vite, le débat politico-médiatique opposa non seulement pro- et anti-européens mais surtout deux visions irréconciliables de la communauté politique¹⁸. Ceux qui revendiquent un « patriotisme constitutionnel » européen s'accommodent de la diversité culturelle et veulent s'accorder seulement sur des principes et des modes de décisions démocratiques¹⁹. Mais, en évoquant une Europe politique, ils ouvrent la boîte de Pandore : l'Europe des valeurs, l'« identité

16. En pleine Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing déclarait : « The European Union now stands at a crossroads, not wholly unlike that of Philadelphia 1787 » : The Henry Kissinger Lecture, 11 février 2003, sur le site de la Convention pour l'Europe : <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7072.pdf>.

17. Les six autres devises étaient : « Paix, Liberté, Solidarité », « Nos différences font notre force », « Unis pour la paix et la démocratie », « Unis dans la liberté », « Un vieux continent, un nouvel espoir », « Tous différents, tous Européens ! ». Le mot « différence » n'a donc pas été retenu, mais sa version euphémisée, la « diversité », l'a été.

18. Nous nous appuyons sur les données collectées lors du projet Europub.com sur la « sphère publique européenne » : <http://europub.wzb.eu/>.

19. Sur ce débat, lire Jean-Marc Ferry, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; et Olivier Costa et Paul Magnette (dir.), « Le Patriotisme constitutionnel et l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 19, printemps 2006.

européenne », la question des « frontières de l'Europe », toutes sortes de débats sans fin surgissent qui, eux, suggèrent que l'unité de l'Europe politique présuppose un « nous ²⁰ », un *Staatsvolk*²¹, et un accord *préalable* sur des valeurs culturelles, religieuses ou morales.

La devise ne figure plus dans le traité, mais *de facto* figure dans l'iconographie de la Commission européenne. Nous reproduisons ci-dessous deux des affiches pour la journée de l'Europe, celle d'une année sans thème particulier, mais qui fut celle de la ratification ratée du traité constitutionnel (2005) et celle de 2008 qui célèbre le « dialogue interculturel ²² ». Les deux affiches européennes ont en commun de ressembler à toutes les images de la diversité que l'on retrouve dans les campagnes de communication des entreprises, avec la palette du peintre, les « United Colors ». Et l'Europe dans tout cela ? Et le message politique ? Sur la première affiche, il y a une référence plutôt subtile à l'élargissement de l'Europe : le nombre d'étoiles dans la palette et celles autour. Sur la seconde affiche, dans un jeu de miroirs et de transparence qui renvoie au jeu du « je » et du « nous », c'est une mappemonde en couleurs que peignent une petite fille blanche et un petit garçon noir... de peau. L'Europe est un monde en noir et blanc. L'enfant, comme avant le lycéen, est encore là pour nous amadouer et rendre le message plus insipide. L'Europe est *remarquablement* absente. Mais son impensé racial et genré est bien là. Le dialogue interculturel, est un dialogue entre deux sexes et deux races. On est loin de la palette du peintre, mais on se rapproche du vif du sujet. Cette représentation de la diversité semble un moyen d'atténuer voire d'irréaliser les différences qu'elle est supposée célébrer, en somme de diluer la couleur trop vive. Pourtant, ce procédé d'euphémisation ne fonctionne qu'imparfaitement et se retourne comme un gant contre leurs auteurs. Les stéréotypes reprennent le dessus.

20. Étienne Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ?*, Paris, La Découverte, 2001.

21. Pour la Cour constitutionnelle allemande, il n'y a pas de *Staatsvolk* européen. Elle l'a rappelé notamment dans l'arrêt Solange et l'arrêt Maastricht.

22. La devise américaine sur le sceau américain est aussi apposée pour montrer les différentes façons de concevoir le rapport entre la devise et l'image.

Unité et diversité : devises et iconographie transatlantiques



1. Affiche officielle pour la journée de l'Europe 2005 et 2008 (source : site de la Commission ²³)



2. Devise inscrite sur le *recto* du grand sceau des États-Unis depuis 1792.

23. Les affiches de la journée de l'Europe sont disponibles sur : http://europa.eu/abc/symbols/9-may/gallery_fr.htm (page lue le 9 mars 2009).

Marché commun avec des ambitions politiques, l'Union européenne est un terrain intéressant pour comprendre les usages de la diversité. Cette notion est mobilisée pour masquer des conflits politiques qui ont à voir avec les différences sur le rapport entre culture et politique et la prégnance des « cultures nationales ». Quand bien même l'Union ne serait qu'un marché, la différence entre les normes culturelles dominantes ne peut pourtant pas être ignorée. On se souviendra ici de l'affaire SPUC c. Grogan, qui concernait la publicité en Irlande pour des cliniques pratiquant l'avortement. La CJCE avait considéré l'avortement comme un service dans son opinion du 4 octobre 1991 (affaire C159/90), ce qui avait choqué *inter alia* les juges irlandais appliquant le droit à la vie du fœtus inscrit dans la constitution irlandaise.

En nous tournant vers la diversité culturelle dans certains aspects de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, nous verrons que les institutions supranationales peuvent se prononcer sur des questions controversées liées à la diversité, en cherchant non pas à esquiver la question, mais à éviter les antagonismes avec les États.

Conseil de l'Europe : une prise en compte prudente et partielle de la diversité

Certains auteurs, Rogers Brubaker notamment, annoncent depuis au moins une décennie la fin du multiculturalisme en Europe²⁴. Nous avons-nous-mêmes souligné que les conditions politiques pour la reconnaissance et la prise en compte des différences culturelles et religieuses étaient difficiles à réunir dans un cadre stato-national²⁵. Le retournement contre la « politique des minorités » aux Pays-Bas des années 1980 montre en effet qu'un consensus politico-administratif sur ces questions peut rapidement voler en éclats. Voici autant de « raisons politiques » d'aller chercher par delà l'État-nation des ressources normatives, des arènes institutionnelles plus réceptives à la question de la diversité. En effet, il est possible d'envisager avec Margaret Keck et Kathryn Sikkink un

24. Rogers Brubaker, « The Return of Assimilation ? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n° 4, juillet 2001, p. 531-548.

25. Virginie Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000.

« effet boomerang » des instances internationales légitimant par le haut des acteurs minoritaires en difficulté au niveau national ; ou encore, comme l'a souligné Andrew Moravcsik dans son étude de la genèse de la Convention européenne des droits de l'homme, la volonté de « se lier les mains » sciemment et de restreindre la souveraineté de futurs gouvernements en signant des conventions internationales en cas de changement de régime ou de retournement politique²⁶.

Il ne faut donc pas sous-estimer la capacité des organisations internationales ou des institutions européennes à adopter et diffuser des idées favorables aux droits des minorités ou à l'accommodation de la diversité. Comme Will Kymlicka le souligne dans *Multicultural Odysseys*, les Nations Unies, le Bureau international du travail, la Banque mondiale, et le Conseil de l'Europe ont tous adopté des déclarations en faveur du droit des minorités²⁷. Dans la majorité des cas, c'est la peur de conflits interethniques dans des États post-coloniaux ou post-communistes qui ont motivé ces déclarations – même si le soutien aux « peuples autochtones » semble mu par la volonté de rendre la justice.

Ceci étant dit, il faut préciser qu'il n'est pas prouvé empiriquement que les minorités d'origine immigrée ou se réclamant d'un style de vie particulier obtiennent la même reconnaissance et la même protection que les minorités indigènes²⁸. Par ailleurs, les déclarations, recommandations, rapports ont un effet limité au niveau national et on ne peut minimiser les problèmes de mise en œuvre des normes internationales y compris quand il s'agit de droit contraignant²⁹.

Le système de protection des droits de l'homme mis en place au niveau européen après la Deuxième Guerre mondiale est la première véritable juridiction internationale dotée de moyens de

26. Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998 ; Andrew Moravcsik, « The Origins of Human Rights Regimes », *International Organization*, vol. 54, printemps 2000, p. 217-252.

27. Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys : Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

28. Dans les débats de philosophie politique depuis les années 1980, il existe d'ailleurs un biais qui donne une plus forte légitimité aux autochtones qu'aux immigrés en matière de revendications identitaires.

29. Virginie Guiraudon, « Multiculturalisme et droit des étrangers dans l'Union européenne », in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

contrôle et d'exécution. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention) est entrée en vigueur en 1953 et la Cour européenne des droits de l'homme siège depuis 1959 à Strasbourg. Loin d'imposer des normes abstraites à des États récalcitrants, la Cour a su asseoir sa légitimité sans les coups d'éclat de sa voisine de Luxembourg, mais plutôt en adoptant une stratégie de la patience. Elle gère encore aujourd'hui prudemment son « capital judiciaire ». Sa production nous intéresse car, comme l'ont souligné Florian Hoffmann et Julie Ringelheim, elle est au cœur d'un réseau d'échanges et de dialogue critique : « L'action de la Cour s'inscrit dans un processus complexe de discussions, de questionnements, de contestations auquel participent une multitude d'acteurs aux niveaux national et international : requérants et gouvernements, certes, mais aussi les juges nationaux, les institutions politiques, les mouvements de la société civile, et au-delà, d'autres juridictions ou organisations internationales. (...) Les arrêts de la Cour eux-mêmes viennent à leur tour alimenter et renouveler ces débats³⁰. »

La Convention ne contient pas d'articles qui protègent spécifiquement la diversité culturelle. Cependant, l'article 14 interdit les discriminations dans la jouissance des droits protégés par la Convention fondées *inter alia* sur la race, la couleur, l'origine nationale et l'« appartenance à une minorité nationale³¹ ». Par ailleurs, la Convention protège la liberté religieuse et son expression (article 9). D'autres droits comme la liberté d'association ou d'expression peuvent aussi permettre la célébration de certaines spécificités culturelles ou la constitution d'associations visant à préserver ou promouvoir un mode de vie, une langue, des traditions culturelles. Enfin, on peut aussi analyser la façon dont la Cour prend ou non en compte les spécificités culturelles dans son interprétation de notions telles que la « famille » qui figure dans l'article 8 de la Convention et a une acception différente selon les normes dominantes en vigueur dans la communauté d'origine ou la société nationale où vit l'individu (famille élargie, famille nucléaire, couple homosexuel, etc.). On se rapproche ici du débat sur le relativisme

30. Florian Hoffmann et Julie Ringelheim, « Par-delà le relativisme et l'universalisme : la Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 52, 2004, p. 109-142.

31. Florence Benoît-Rohmer, « La Cour européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 563-586.

culturel des droits de l'homme, mais il s'agit plutôt de voir dans quelle mesure la Cour accepte l'idée qu'il existe une pluralité de normes sur la famille³².

En étudiant la jurisprudence, il semble que la Cour au fil du temps a reconnu l'importance du pluralisme culturel, mais il ne s'agit pas d'une évolution linéaire et la Cour ne l'a pas fait de façon systématique. Comme l'a montré l'ouvrage de Julie Ringelheim, la jurisprudence n'est pas dénuée d'ambiguïtés, de contradictions, d'hésitations³³. Selon un de ses arrêts, la Cour suit plus qu'elle ne précède la plus grande acceptation par les États signataires des « besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (...), en vue non seulement de défendre les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi de préserver la diversité culturelle, bénéfique à la société dans son ensemble³⁴ ». La Cour prend donc acte de l'évolution des opinions sur cette question mais souligne ensuite qu'il ne s'agit que d'une tendance générale qui reste floue et ne préjuge pas de résistances au sein des États. La Cour ainsi n'entend pas se dessaisir de son rôle : l'interprétation de la Convention dans des affaires particulières. Elle doit aussi faire preuve de prudence lorsque les États impliqués dans les affaires sont hostiles à la valorisation ou la reconnaissance des différences religieuses, linguistiques, régionales, ou de style de vie (non traditionnels) suivant les cas. En outre, la Cour n'est pas exempte de préconçus « eurocentriques » en matière de cultures ou de styles de vie et laisse transparaître un préjugé moins favorable envers les minorités religieuses ou culturelles « importées », comme les Musulmans en Europe de l'Ouest, qu'envers les minorités nationales. Nous nous pencherons ainsi sur deux jurisprudences de la Cour, celle sur le droit à l'expression religieuse et sur la notion de famille.

Comment la Cour de Strasbourg a-t-elle statué sur les questions liées à la liberté d'expression religieuse ? Sur ces questions, il semble que l'attitude de Strasbourg soit très réservée. La liberté

32. Sur relativisme culturel et droits de l'homme, lire Henry Steiner, Philip Alston et Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2007 [3^e éd.], p. 475-668.

33. J. Ringelheim, « Le multiculturalisme aux miroirs de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », art. cité.

34. Arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 2001 cité par J. Ringelheim, *ibid.*, p. 5.

religieuse est sans conteste une illustration de ce que Joseph Weiler nomme les valeurs constitutives d'un État-nation et ses « frontières fondamentales³⁵ ». La façon dont est érigée en norme la tolérance religieuse reflète des moments cruciaux de l'histoire politique et sociale d'un pays. Strasbourg peut ainsi établir un standard minimum en la matière, mais ne va pas plus loin. Pas question apparemment de gaspiller le « capital judiciaire » de la Cour³⁶. Dans des affaires où étaient impliqués des Musulmans ou des membres d'autres religions pratiquées par des immigré(e)s, la Cour a « apparemment choisi de s'autolimiter dans son interprétation de l'article 9 » en jugeant de nombreuses requêtes irrecevables³⁷. Certaines affaires concernaient des pratiques ayant trait au mariage et à des rituels ne correspondant pas ou plus aux normes dominantes européennes. Ainsi, dans l'affaire *Khan c. Royaume-Uni*, a été jugée irrecevable la requête d'un Musulman voulant épouser une fille de moins de seize ans au Royaume-Uni (requête 11579/85, 7 juillet 1986) ou, dans *X c. RFA*, celle d'un autre qui voulait se marier suivant un rituel religieux spécial pourtant acceptée par les autorités régionales en Allemagne (requête 6167/73, 18 décembre 1974). Il y a eu plus de critiques de l'affaire *Ahmad c. Royaume-Uni* impliquant un enseignant musulman qui n'avait pas été autorisé à s'absenter le vendredi après-midi pour prier à la mosquée (requête 8160/78, 12 mars 1981). En effet, les arguments avancés soulignaient que l'enseignant avait accepté de son plein gré son contrat de travail et devait donc en respecter les conditions sans prendre en compte le fait qu'un employé est rarement en position de négocier ou de trouver un emploi qui correspond à ses obligations religieuses. Bouddhistes et Sikhs ont eux aussi été déboutés à Strasbourg. Dans leur cas, la Commission européenne des droits de l'homme n'a pas entièrement évité la question, mais a invoqué les limites « nécessaires dans une société démocratique » (article 9 § 2). C'est ainsi que, pour toutes sortes de raisons liées à la sécurité ou

35. Joseph Weiler, « Les droits fondamentaux et les limites fondamentales : Normes communes et valeurs antagoniques dans la protection des droits de l'homme », in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005 [2^e éd.].

36. V. Guiraudon, « Multiculturalisme et droit des étrangers au niveau européen », chap. cité.

37. Stephanos Stravros, « Freedom of Religion and Claims from Exemption from Generally Applicable, Neutral Laws : Lessons from Across the Pond ? », *European Human Rights Law Review*, vol. 6, 1997, p. 607-625. En bref, une majorité de requêtes n'ont pas été jugées au fond car « irrecevables ».

à la santé publique, un prisonnier bouddhiste n'a pu se laisser pousser la barbe car cela risquait d'empêcher ses gardiens de l'identifier (requête 1753/63, 15 février 1965), un Sikh d'une caste élevée n'a pas pu refuser de balayer sa cellule (requête 8231/78, 6 mars 1982) et un autre n'a pas pu refuser de mettre un casque quand il conduisait sa motocyclette pour garder son turban (requête 7992/77, 12 juillet 1978).

Comment la Cour a-t-elle tranché les cas qui ont fait l'objet de controverses comme celle du port du voile ? Dans le premier cas sur le port de voile, la Commission européenne des droits de l'homme a déclaré irrecevable la requête de deux femmes qui avaient subi des sanctions parce qu'elles portaient le voile et qui considéraient que leur liberté religieuse avait été bafouée (article 9 de la Convention). Les deux plaignantes étaient turques et résidaient dans leur pays d'origine (l'une était dans un camp d'entraînement militaire et l'autre étudiait dans une université laïque). La Commission a estimé que ces femmes avaient choisi librement de suivre des cours dans un milieu séculier et qu'on ne les avait pas empêchées de pratiquer leur religion en dehors de ces institutions (requêtes 16278/90 et 18783/91, 3 mai 1993). Le deuxième cas (*Lucia Dalhab c. Suisse*) concerne une enseignante voilée en Suisse (requête 42393/98 du 15 février 2001). L'arrêt de la CEDH reprend l'argument du Tribunal fédéral suisse qui trouve « difficile de concilier le port du foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves³⁸ ».

En 2005, dans l'arrêt *Leyla Şahin c. Turquie*, c'est la Grande Chambre de la CEDH qui considère qu'il n'y a pas de violation de l'article 9 sur la liberté d'expression religieuse dans une affaire où une étudiante en médecine turque s'était vue refuser l'accès à un examen au motif qu'elle portait le foulard islamique (requête 44774/98, 10 novembre 2005)³⁹. L'arrêt *Leyla Şahin c. Turquie* résume bien les moyens que la Cour utilise pour justifier stratégiquement ses prises de position sur la diversité culturelle et religieuse. « Dans ces circonstances et compte tenu notamment de la marge

38. *Dalhab c. Suisse*, § 98.

39. Par la suite, on lui refusa pour le même motif son inscription ou son admission à plusieurs cours. La faculté lui infligea un avertissement pour avoir enfreint le code vestimentaire de l'université, et l'exclut également pour un semestre en raison de sa participation à un rassemblement non autorisé visant à protester contre les règles sur les tenues vestimentaires.

d'appréciation laissée aux États contractants, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée aux buts poursuivis, et pouvait donc être considérée comme nécessaire dans une société démocratique⁴⁰. » En ce qui concerne la « marge d'appréciation » de l'État turc, le contexte national y est décrit de façon manichéenne : « La Cour ne perd pas de vue qu'il existe en Turquie des mouvements politiques extrémistes qui s'efforcent d'imposer à la société tout entière leurs symboles religieux et leur conception de la société, fondée sur des règles religieuses », alors que l'État turc, lui, a une constitution vertueuse respectueuse de la laïcité et du droit des femmes. L'interdiction du voile est « proportionnée au but légitime » de la protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique. Le pluralisme que la Cour entend défendre se trouve placé du côté de l'État et non de la requérante au voile « prosélyte ». La Cour a omis de mentionner qu'aucun autre État signataire avait des procédures aussi strictes dans l'enseignement supérieur, la France y compris⁴¹. C'est d'ailleurs dans des contextes non turcs que l'arrêt a eu une influence certaine. En France, l'arrêt du Conseil constitutionnel y fait explicitement référence dans son opinion sur la loi de 2004 sur le port du voile. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords qui applique l'article 9 de la Convention en conformité avec le Human Rights Act a elle aussi suivi cet arrêt dans une affaire où une jeune fille portant le *jilbab* avait été exclue de son lycée (R (Begum) c. Denbigh High School). Les derniers arrêts de la Cour de Strasbourg n'ont pas démenti la jurisprudence présentée ici⁴². On comprend mieux pourquoi les avocats des minorités religieuses ont accueilli avec espoir la directive européenne 2000/78/EC qui bannit la discrimination religieuse au travail⁴³.

Le dernier exemple de prise en compte de la diversité culturelle que nous souhaitons brièvement analyser concerne l'interprétation

40. Communiqué du greffier 608 du 11 novembre 2005, arrêt de grande chambre Leyla Şahin c. Turquie.

41. Sur cet arrêt, mais aussi sur la législation en vigueur en Europe après la loi française de 2004, lire Emmanuelle Bribosia et Isabelle Rorive, « Le voile à l'école : une Europe divisée ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 60, 2004, p. 951-983.

42. Voir les deux arrêts rendus le 4 décembre 2008 (Dogru c. France, requête 27058/05 et Kervanci c. France, requête 31645/04). Voir aussi la décision d'irrecevabilité Shingara Mann Singh c. France du 13 novembre 2008 (requête 24479/07).

43. Valérie Amiraux, « Passions sociales et raisons juridiques : Politiques de l'islam en Europe », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, vol. 62, 3^e trimestre, 2006, p. 185-208.

de la notion de famille dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La CEDH a développé des critères précis pour établir la proportionnalité de décisions d'expulsion d'étrangers ou de refus de regroupement familial qui contreviendraient au droit au respect de la vie privée et familiale⁴⁴. C'est une jurisprudence en forte progression depuis les années 1980 qui fait « vivre » la Convention en affirmant que l'Europe est désormais un continent d'immigration et en limitant prudemment la marge d'appréciation des États dans ce domaine. La Cour a adopté une définition nucléaire de la famille qui correspond aux standards contemporains en Europe et qui ne prend pas en compte la situation dans le pays d'origine de nombreux immigrés requérants dans ces affaires. Certains juristes ont indiqué que ces décisions ignoraient le contexte culturel des requérants asiatiques ou africains dont les familles nucléaires s'inscrivaient dans des réseaux familiaux plus larges. On retrouve en tout cas une interprétation d'une notion qui privilégie les valeurs européennes contemporaines⁴⁵.

L'attitude vis-à-vis des familles immigrées doit être comparée avec les affaires impliquant d'autres minorités culturelles comme les Roms, voire des arrêts permettant de cerner la façon dont la Cour se positionne par rapport à la pluralité des formes familiales. D'une manière générale, la Cour déclare adopter une vision « non figée » de la famille capable de prendre en compte l'évolution des mœurs et les contextes particuliers. L'absence de mariage voire de cohabitation, la présence d'un transsexuel dans le couple, tout cela n'empêche pas d'être une famille aux yeux de la Cour⁴⁶. En ce qui concerne le mode de vie de la communauté Rom, la Cour considère la vie en caravane et l'itinérance comme partie intégrante de l'identité tzigane depuis l'arrêt Chapman c. Royaume-Uni de 2001. Dans cet arrêt, la Cour voit même une obligation positive de l'article 8 à protéger le mode de vie tzigane et évoque un consensus international au sein du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins

44. Boultif c. Suisse, arrêt du 2 août 2001 établit les critères pour l'examen de la proportionnalité. L'arrêt Abdulaziz *et al.* c. Royaume-Uni de 1985 marque le début de la jurisprudence sur l'article 8 CEDH et les reconduites à la frontière ou expulsions et l'arrêt de 2001 Sen c. Pays-Bas est le premier où une violation de l'article 8 est constaté dans un cas de regroupement familial.

45. Daniel Thym, « Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay? », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, n° 1, janvier 2008, p. 87-112.

46. Fl. Hoffmann et J. Ringelheim, « Par-delà le relativisme et l'universalisme », art. cité.

particuliers des minorités et l'obligation de protéger « leur sécurité, leur identité et leur mode de vie » (requête 27238/95, 18 janvier 2001, § 94)⁴⁷.

Parfois, s'appuyant sur certains principes fondamentaux du droit et articles de la Convention, les affaires impliquant des plaignants issus de minorités sont l'occasion d'une célébration de la diversité *qua* pluralisme – le pluralisme étant au fondement même de la démocratie que la Convention doit sauvegarder. Mais, nous l'avons vu, cette jurisprudence montre que les questions « culturellement sensibles » ménagent les États et ne semble pas traiter sur un pied d'égalité toutes les diversités et toutes les minorités.

Conclusion

La diversité est sans doute un terme que Flaubert aurait inscrit dans son *Dictionnaire des idées reçues* s'il l'avait rédigé au début du 21^e siècle. Quand on en discute dans les dîners en ville, il n'est pas de bon ton de « tonner contre⁴⁸ ». Ce terme vise souvent à en éviter un autre, à euphémiser le phénomène à traiter : diversité plus que différence culturelle dans le cas de la devise de l'Europe, diversité au lieu de lutte contre les discriminations dans les actions destinées aux entreprises. Dans le cadre du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, nous avons vu que la question des spécificités culturelles au sens large (linguistiques, religieuses, différences de mode de vies) s'est invitée assez tôt dans les débats, à travers des cas précis que la Cour a dû trancher ou des revendications dont le Conseil s'est fait l'écho comme dans le cas de la Convention sur les langues régionales. La position de la Cour a évolué avec son temps même si son mode de fonctionnement est si lent qu'elle suit plus qu'elle ne précède les changements sociétaux tels que la croissance de la part des immigrés et de leurs descendants ou encore les attitudes par rapport à des institutions comme le mariage. Il reste des pierres d'achoppement (la religion musulmane) et des

47. Voir Gaetano Pentassuglia, *Les minorités en droit international*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004, p. 129-130. La Cour dans l'arrêt Chapman semble dans l'arrêt inviter ce consensus politique à se concrétiser par l'adoption d'instruments juridiques qui lui permettraient de se prononcer plus clairement.

48. Dans les grandes entreprises européennes où nous enquêtons actuellement, il fait plutôt sourire et dire « mais enfin nous sommes déjà divers », sous-entendu nous avons déjà coché la case.

reconnaisances partielles de cette politique de la reconnaissance (les Roms). Diversité, *empty signifier*? Au terme de ce parcours juridico-politique dans diverses institutions européennes, la diversité prend sens *in situ* dans la pratique du droit qui mobilise des acteurs de la société civile dans un processus de « naming, shaming and faming » des États plus que dans les affiches de la Commission européenne.

La très lente prise en compte de la diversité dans le cadre de l'Europe des droits de l'homme nous rappelle la position de Richard Rorty dans sa leçon de 1993 « Human Rights, Rationality, and Sentimentality⁴⁹ ». Il s'agit de faire évoluer les sentiments, les attitudes, de façon à rendre les parties tolérantes et respectueuses des autres cultures et non de montrer la rationalité et l'utilité de la diversité comme le font les responsables de ressources humaines dans les entreprises étudiées par Laure Béréni et Milena Doytcheva dans leur contribution à ce volume. Cette stratégie des petits pas comporte des risques car sa lenteur et ses points aveugles risquent d'attiser davantage que de résoudre certaines controverses, sur la question du voile notamment. ♦

Virginie Guiraudon (vguiraudon@univ-lille2.fr) est directrice de recherches CNRS au Centre de recherches administratives politiques et sociales à Lille (Ceraps). Titulaire d'un doctorat en science politique de Harvard et d'une habilitation à diriger des recherches soutenue à Sciences Po (Paris), ses travaux portent principalement sur les politiques comparées d'immigration, d'intégration et de lutte contre les discriminations. Elle a également publié sur les mobilisations transnationales, les politiques publiques et sur l'intégration européenne.

RÉSUMÉ

La diversité en Europe : une évidence ?

« Unis dans la diversité ». La devise de l'Union européenne nous invite à interroger les usages de la diversité dans les institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe nées après-guerre pour réaliser « une Union toujours plus

49. Richard Rorty, « Human Rights, Rationality, and Sentimentality », in Stephen Shute et Susan Hurley (dir.), *On Human Rights : The Oxford Amnesty Lectures 1993*, New York, Basic Books, 1993.

étroite » entre les peuples et célébrer l'universalisme des droits de l'homme. Ces usages sont pluriels suivant les secteurs et les arènes. Cet article se concentre donc sur deux études de cas : la politique de communication de l'Union autour de sa devise et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la diversité culturelle. Dans les deux cas, il s'agit de canaliser les résistances nationales au multiculturalisme, au patriotisme constitutionnel, ou à tout autre paradigme qui mettrait en danger le rôle de la culture dominante et de l'identification à l'État-nation. Les stratégies employées sont néanmoins variées. Celle de la Commission européenne est plutôt une stratégie d'évitement ou d'euphémisation. La Commission se sert d'images publicitaires de la diversité pour masquer des différends profonds sur ces questions. La Cour de Strasbourg au contraire ne nie pas le caractère politiquement sensible des questions culturelles. Sa stratégie reste cependant fort prudente voire ambiguë, et moins favorable aux minorités issues de l'immigration qu'aux minorités nationales.

Diversity in Europe: A truism?

“United in Diversity”. The motto of the European Union (EU) invites us to query the uses of diversity within the institutions of the EU and the Council of Europe, two sets of institutions set up after the Second World War to achieve “an ever closer union” amongst the peoples of Europe and to celebrate the universalism of human rights. The usage of diversity varies across policy sectors and venues. This article focuses on two case studies : the Communication policy of the EU Commission through its motto and the jurisprudence of the European Court of Human Rights. In both cases, actors within institution seek to “reason” i.e. channel and tame national opposition to multiculturalism, constitutional patriotism and any other paradigm that could endanger dominant national cultures and national belonging.