

LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES DANS L'UNION EUROPÉENNE.

Pourquoi l'Union européenne devrait-elle légiférer sur cette question ?

Avant-propos

La protection internationale des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, ainsi que des personnes appartenant à ces minorités, a une longue histoire, mais cette longue histoire n'a pas été suffisante pour parvenir à un règlement satisfaisant de la situation des minorités, et en particulier des minorités nationales et des personnes qui en font partie. Les raisons sont multiples, les problèmes sont complexes, et cela est évident à partir des traités internationaux pertinents, de l'interprétation de ces traités par les organes de surveillance et les commentateurs, des diverses opinions sur la mise en œuvre des traités, des nombreux instruments internationaux sans force juridique contraignante, des nombreuses manifestations politiques et diplomatiques, des caractéristiques de l'opinion publique et, non des moindres, des évaluations et des aspirations des minorités concernées et de leurs membres. Les organisations internationales, les organes de surveillance des traités, la diplomatie des États individuels et les universitaires de la théorie et de la science ont et auraient beaucoup à faire à cet égard ; néanmoins, malgré l'activité des minorités concernées et de leurs organisations, le problème des minorités nationales a été de plus en plus marginalisé au cours des deux dernières décennies et demie et est maintenant entouré d'une grande ignorance, d'un manque de compréhension et même d'une certaine hostilité dans le discours politique plus large.

Comme cela a été dit, les circonstances ne sont pas exactement propices au renforcement de la protection des minorités nationales sur la scène internationale. Bien qu'il y ait eu des cas où des initiatives de protection des minorités qui semblaient n'avoir aucune chance de succès ont réussi, de sorte que la possibilité de succès ne peut être complètement écartée aujourd'hui, il semble certain qu'il faut aujourd'hui de nouvelles idées et des arguments efficaces et convaincants pour aller dans la bonne direction. La présente publication, qui ne comprend que deux articles, a pour but de fournir de telles idées et arguments. Bien sûr, ces idées et arguments seuls ne suffisent pas : seules de nouvelles initiatives bien pensées peuvent conduire à des résultats plus sérieux.

Le premier article est écrit par un théoricien et professeur d'université, le second par deux politiciens responsables qui traitent quotidiennement des questions relatives aux minorités. Mais qu'est-ce qui justifie leur publication conjointe ? Eh bien, outre le fait que les auteurs croient qu'il est possible de renforcer la protection internationale des minorités nationales de

manière significative, même dans les circonstances actuelles défavorables, il y a deux choses. La première est que les deux écrits, malgré toutes les différences de genre, d'approche, d'argumentation et de langage, sont unis par le fait que leurs auteurs voient le principal problème des minorités nationales, religieuses et linguistiques "historiques" ou "indigènes", ou des personnes appartenant à ces minorités, dans le statut inégal, de seconde classe de ces minorités ou personnes, dans leur statut inégal, de seconde classe par rapport à la majorité nationale, ethnique, religieuse et linguistique "historique" ou "indigène". L'autre chose qui en découle est que la tâche est également perçue de la même manière, de telle sorte que, dans la mesure du possible, ce statut de seconde classe, ce traitement différent, cette discrimination doivent être éliminés et une situation d'égalité, de statut égal, doit être créée.

Comme première étape vers une solution, le travail de la note des politiciens appelle à l'acceptation ou à la réaffirmation internationale de cinq principes (réaffirmation pour ceux déjà acceptés sous une certaine forme par le droit international, mais pas suffisamment appliqués). L'article du théoricien voit l'élément crucial de la solution dans une interprétation plus correcte et complète du droit international existant et en vigueur; une interprétation de la loi qui couvre, même de manière plus implicite à ce stade, la plupart du contenu des cinq principes des politiciens. En y regardant de plus près, le théoricien soutient et démontre ensuite que la solution au problème des minorités nationales est en fait inhérente au droit international, en particulier dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais qu'il suffit de la découvrir et de la retracer. Pas moins important, l'auteur ajoute que la dérivation doit être basée sur l'interprétation de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, l'organe de surveillance du Pacte, et qu'il n'est même pas nécessaire d'entrer dans un débat avec l'interprétation de la Commission, mais seulement de la compléter, de l'étoffer. C'est une autre question, cependant, de savoir comment cette nouvelle et plus complète interprétation de la loi pourrait être portée le plus efficacement possible à l'attention de la Commission des droits de l'homme et d'autres organismes de l'ONU, ainsi que du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, et s'il ne faudrait pas non plus initier ou soutenir la législation de quelque manière que ce soit par ces organisations, en particulier l'Union européenne.

Pour résumer, le théoricien aborde la question de la protection des minorités sur la base juridique, tandis que les politiciens le font du côté pratique de la politique internationale. Les deux travaux convergent ainsi et se complètent.

Sur la base des idées exprimées dans ces deux articles, les auteurs proposent qu'après une préparation adéquate, l'Union européenne prévoit une protection juridique spéciale pour les minorités nationales, religieuses et linguistiques historiques, traditionnelles ou indigènes, et espèrent que les principales conclusions de cette publication seront incorporées dans ce règlement juridique tant attendu.

Enfin, mais non des moindres, afin d'assurer que les minorités nationales, religieuses et linguistiques historiques, traditionnelles ou indigènes reçoivent une attention constante, les auteurs proposent la création d'un Commissaire européen pour les minorités nationales.

Les auteurs

György Andrásy, Professeur
andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu

LE BESOIN DE RENFORCER LA PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITÉS

1. Introduction

L'auteur de cet article croit que l'interprétation juridique académique peut faire beaucoup pour renforcer la protection internationale des minorités, et peut faire beaucoup aujourd'hui, alors que les perspectives politiques ne sont pas particulièrement favorables et que la plupart des commentateurs sont sceptiques sur la question. L'optimisme de l'auteur repose en grande partie sur le résultat de ses propres recherches, selon lesquelles le besoin d'un renforcement substantiel de la protection internationale des minorités est inhérent au droit international des droits de l'homme (dans lequel la plupart des protections des minorités sont désormais intégrées). En d'autres termes, l'auteur soutient que les conventions internationales pertinentes, ainsi que les interprétations juridiques données par les organes de surveillance internationaux, incluent, bien que seulement de manière implicite, la nécessité d'un renforcement substantiel de la protection internationale des minorités.

Par conséquent, il n'est pas nécessaire de demander quoi que ce soit pour renforcer la protection des minorités qui ne soit pas déjà reconnu par le droit international des droits de l'homme et par l'interprétation des conventions pertinentes par les organes de surveillance; il suffit de demander que le droit international des droits de l'homme ou l'organe de surveillance compétent déclare ce qu'il reconnaît déjà implicitement.

Bien sûr, tout cela doit également être vérifié, c'est-à-dire qu'il doit être dérivé des conventions et de l'interprétation de la loi par les organes de surveillance. La dérivation n'est pas facile, elle soulève des problèmes sérieux qu'il n'est pas possible de revoir et de résoudre dans ce court article. Dans ce qui suit, je limiterai donc mon examen à une seule convention, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et son interprétation par le Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH).

2. Le problème principal : que signifie vraiment l'article sur les minorités du PIDCP ?

Après la Seconde Guerre mondiale, la pierre angulaire de la protection internationale des minorités est l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) concernant les minorités. Cependant, le véritable sens de cet article reste un mystère, et l'on en parle très peu aujourd'hui. L'auteur de ces lignes est depuis longtemps perplexe face à ce mystère et estime qu'il l'a enfin résolu. Examinons maintenant la réponse, en commençant par le texte de l'article :

"Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue."¹

Dans son explication générale de l'article (1994), le Comité des droits de l'homme (CDH) a déclaré que

[...] le Pacte prévoit que, dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue²

Selon le CDH, les droits des minorités reconnus par l'article 27 (en fait, trois droits des minorités) sont donc distincts et complémentaires des droits universels et individuels reconnus dans le Pacte. Cette déclaration est cruciale, et sa base logique est que si les personnes appartenant à des minorités bénéficiaient déjà des droits reconnus par le Pacte sur la base des droits universels et individuels reconnus par le Pacte, les droits des minorités n'ajouteraient rien au Pacte et seraient donc superflus et inutiles.

La relation spécifique entre les droits des minorités en vertu de l'article 27 et les droits humains universels reconnus par le PIDCP avait déjà été soulignée dans le rapport Capotorti publié en 1979 :

"Il ne fait aucun doute qu'il existe un lien très étroit entre l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sur la liberté de pensée, de conscience et de religion et l'article 27, dans la mesure où ce dernier concerne les minorités religieuses ; on pourrait même se demander si cela ne duplique pas ce que dit l'article 18."

¹ Décret n° 8 de 1976. La traduction a été corrigée à partir de l'original en anglais.

²Document ONU. CDH, Observation générale n° 23, par. 1.

En conséquence, le droit des minorités religieuses de l'article 27 chevauche fortement la liberté de conscience et de religion reconnue par l'article 18, et il est possible qu'il reconnaisse précisément ces éléments de droits déjà énoncés dans l'article 18 (en supposant qu'il existe des éléments implicites, non exprimés de droits ou, comme les appelle Capotorti, des implications). En tout cas, pour que le droit des minorités religieuses reconnu par l'article 27 ne soit pas superflu à la lumière de l'article 18, il doit signifier beaucoup plus que ce qu'il dit. Ce n'est pas une coïncidence si Capotorti a tellement insisté dans son étude sur le fait que les droits reconnus par l'article 27 ont un contenu et des implications implicites, non exprimés mais très importants, et que ceux-ci doivent être explorés et dénoués.

Patrick Thornberry est allé plus loin en 1991, affirmant que le problème existe pour les trois droits des minorités reconnus dans l'article 27. Il a écrit :

Le point ici est que ne pas donner un contenu plus fort à l'article 27 n'ajoute rien au Pacte. La liberté de pensée, de conscience et de religion est déjà protégée par l'article 18, et il existe également, par exemple, en ce qui concerne la langue et la culture, la disposition sur la liberté d'expression dans l'article 19.³

Selon Thornberry, les trois droits des minorités reconnus à l'article 27 sont donc superflus à la lumière des articles 18 et 19, à moins que nous n'attribuions à ces droits des minorités un contenu plus fort que celui qui est énoncé. Il convient d'ajouter dès le départ que Thornberry (malheureusement) n'a fourni aucune justification supplémentaire pour son affirmation, notamment en ce qui concerne les droits des minorités linguistiques et culturelles.

Mais le véritable problème est que, bien que 45 ans se soient écoulés depuis la publication du rapport Capotorti, personne n'a encore examiné en profondeur la relation entre les droits humains universels reconnus par le PIDCP, en particulier les droits contenus dans les articles 18 et 19, et les droits des minorités reconnus par l'article 27. Personne n'a disséqué la relation entre les droits des minorités et les droits de la majorité à l'article 27. Ni le Comité des droits de l'homme (CDH), ni les commentateurs, ni la Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les minorités,⁴ dont la rédaction a été initiée par le rapport Capotorti précisément en vue de débattre les implications, le contenu plus fort mais implicite, du droit religieux reconnu dans l'article 27.⁵

³ Patrick Thornberry : *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon, Oxford, 1991. p. 180.

⁴ Document ONU. A/RES. 47/135 (1992)

⁵ Capotorti: I.m. para. 617.

J'ajouterais que l'affirmation du Comité des droits de l'homme (CDH) selon laquelle les droits reconnus à l'article 27 sont distincts et complémentaires des droits universels de tous les êtres humains reconnus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) nécessite, et en effet exige, un examen comparatif approfondi des droits des minorités de l'article 27 et des droits humains universels reconnus dans le PIDCP, ce qui n'a pas encore été fait. Le présent article tentera donc finalement de réduire cette dette et, conformément à la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, de souligner le contenu plus fort et les implications des droits des minorités contenus dans l'article 27.

3. The universal human rights closest to the minority rights recognised in Article 27

Il ne fait aucun doute que le droit des minorités religieuses reconnu à l'article 27 doit avoir une signification plus forte que la liberté de conscience et de religion reconnue à l'article 18 ; il doit être complété par quelque chose d'autre pour ne pas être superflu et, pour cela, comme nous l'avons vu, il doit effectivement avoir un contenu et des implications implicites forts. Il n'est pas si clair à quels droits universels en particulier le droit des minorités linguistiques et culturelles reconnu à l'article 27 doit être additionnel ; selon Thornberry, comme déjà cité, à la liberté d'opinion et d'expression reconnue à l'article 19, mais il n'en a pas dit plus que cela, malgré le fait que les mots "langue" et "culture" n'apparaissent pas dans le texte de l'article 19. Nous devons noter, cependant, que l'article 19(2) reconnaît également la liberté d'expression "oralement et par écrit", ce qui n'est possible que dans une langue, et donc Thornberry pourrait avoir raison (au moins dans le cas du droit à la langue). En tout cas, la question est : dans quelle langue chacun a-t-il droit à la liberté d'opinion et d'expression ? Le Comité des droits de l'homme (CDH) a répondu à cette question dans une affaire :

Un État peut choisir une ou plusieurs langues comme langue(s) officielle(s), mais il ne peut pas interdire aux individus la liberté de s'exprimer dans la langue de leur choix, en dehors de la sphère de la vie publique. ⁶

Il ressort clairement de cela que le Comité des droits de l'homme (CDH) a découvert une liberté linguistique dans la liberté d'expression, mais n'a pas nommé et défini cette liberté plus précisément. En tout cas, il semble que cette liberté soit seulement une liberté d'utilisation de la langue, mais à mon avis, c'est plus que cela, puisqu'elle n'est pas limitée dans le temps et

⁶ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, 359/1989 et 385/1989. UN. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1 (1993).

implique donc la liberté de conserver et de changer sa propre langue. La terminologie du PIDCP suggère alors que le terme "liberté de langue" est le terme correct (comme c'est le cas avec la liberté de religion, qui comprend également deux éléments principaux : la liberté de conserver et de changer sa religion et la liberté de pratiquer sa religion). Je devrais également noter que le concept de liberté de langue n'est pas inconnu : l'article 18 de la Constitution suisse stipule maintenant : "La liberté de la langue est garantie." ⁷

Comparons maintenant cette liberté linguistique, telle que découverte par le Comité des droits de l'homme (CDH) dans l'article 19, avec le droit linguistique des minorités reconnu dans l'article 27. Nous constatons que, bien que sous la liberté linguistique découverte par le CDH, chacun ait le droit - en dehors des sphères de la vie publique - d'utiliser sa propre langue et toute autre langue de son choix, selon l'article 27, les personnes appartenant à des minorités linguistiques n'ont qu'un droit expressément reconnu d'utiliser leur propre langue. Et aussi important que soit pour eux le droit des personnes appartenant à des minorités linguistiques d'utiliser leur propre langue, ce droit est moindre que le droit reconnu à l'article 19. Par conséquent, pour que le droit linguistique des minorités reconnu par l'article 27 soit additionnel à la liberté linguistique extraite de l'article 19, le droit linguistique des minorités reconnu dans l'article 27 doit effectivement avoir un contenu implicite fort.

En ce qui concerne le droit culturel à l'article 19, le Comité des droits de l'homme (CDH) ne fournit pas une interprétation aussi claire que pour le droit linguistique. Il indique toutefois que la liberté reconnue à l'article 19 inclut "l'expression culturelle et artistique",⁸ en d'autres termes, la liberté d'expression culturelle. Il est également un fait que la liberté des arts, de la vie artistique et de la création artistique découle également de la liberté d'expression et de la liberté de parole.⁹ Et si tel est le cas, il est raisonnable de penser que l'article 19 inclut également la liberté de culture, ou, en bref, la liberté d'expression culturelle (ce qui est logique du point de vue que si le droit des minorités religieuses reconnu à l'article 27 est l'équivalent de la liberté de religion, et le droit des minorités linguistiques est l'équivalent de la liberté de langue, alors l'équivalent du droit des minorités culturelles est probablement la liberté de culture).

Si nous comparons ensuite le droit culturel reconnu à l'article 27 avec la liberté de culture extraite de l'article 19, nous constatons que pour que le droit des minorités reconnu à l'article 27 vienne compléter le droit universel reconnu à l'article 19, le droit culturel reconnu à l'article 27 doit nécessairement avoir un contenu implicite fort. Nous sommes donc arrivés à trois libertés : la liberté de langue, la liberté de culture et la liberté de conscience et de religion, dont les deux premières sont moins connues, mais la troisième est une liberté classique. Ces trois libertés sont principalement des libertés privées : elles couvrent toutes les sphères de la vie privée au sens large, comprenant une grande partie de la vie religieuse, économique et culturelle-intellectuelle. Ces libertés doivent donc être complétées par les trois droits des minorités reconnus à l'article 27.

4. Les problèmes des trois libertés dans les sphères de la vie publique

Alors que les trois libertés sont principalement des libertés privées, toutes trois posent des difficultés dans la sphère publique, et le fait qu'elles soient effectivement liées à la sphère publique est clarifié par le Comité des droits de l'homme (CDH) dans son Observation générale sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui aborde également ces problèmes publics.¹⁰ Commençons par la question de la langue, car c'est là que les difficultés sont le mieux capturées.

La principale difficulté est le problème de la langue officielle, y compris le problème de la langue de l'éducation publique. Tous les pays ont une langue officielle ou une langue d'État : même les pays dont la loi est silencieuse sur le sujet, car dans de tels pays, l'appareil d'État (et l'éducation publique) fonctionne dans une seule langue ou dans quelques langues, et ces une ou quelques langues doivent donc être considérées comme des langues officielles ou des langues d'État.

Il est également important que les États choisissent une ou plusieurs langues officielles parmi celles parlées sur leur territoire. Par conséquent, dans chaque pays, il y a des personnes qui vivent ou résident et dont la langue est la même que la langue officielle ou l'une de ces langues, mais aussi des personnes dont la langue n'est pas la même que la langue officielle ou l'une de ces langues. Selon les commentateurs, les premières bénéficient d'avantages linguistiques et les dernières souffrent de désavantages linguistiques.

¹⁰Document ONU. CDH, Observation générale n° 22, par. 6, 9 et 10.

Je suis d'accord, mais j'irai plus loin : il y a une obligation dans le concept de langue officielle, ce qui signifie que tout le monde est obligé d'utiliser la langue officielle dans le domaine de la langue officielle. Mais ce que la loi nous oblige à faire, elle nous donne aussi le droit de le faire, et donc tout le monde a le droit d'utiliser la langue officielle (ou l'une des langues officielles). Le concept de langue officielle implique donc un droit linguistique, un droit à la langue officielle. Ainsi, une personne dont la langue maternelle est la langue officielle (ou l'une d'entre elles) dans un pays a, en principe, un droit, un droit implicite, d'utiliser sa propre langue comme langue officielle dans ce pays, tandis qu'une personne dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle (ou l'une d'entre elles) n'a pas ce droit dans ce pays. Cependant, cela semble constituer une discrimination linguistique en vertu de l'article 26 du PIDCP et de l'interprétation que le CDH en donne. Le problème est sérieux, mais il y a un silence autour de lui.

La question est, en tout cas, comment cette discrimination peut-elle être éliminée ? Selon la plupart des commentateurs, il n'y a que deux façons : soit en faisant de toutes les langues utilisées comme langues officielles dans chaque pays des langues officielles, soit en faisant d'une langue complètement étrangère une langue officielle, ce qui est considéré comme absurde (à juste titre). Je note que la première solution est raisonnable en ce que presque tout le monde est attaché à sa propre langue et beaucoup de gens ne parlent pas une autre langue. D'autre part, en principe, les locuteurs natifs de n'importe quelle langue peuvent aller dans n'importe quel pays, donc la seule réglementation stable serait que toutes les langues utilisées dans le monde comme langues maternelles deviennent des langues officielles dans chaque pays. Cependant, il existe environ 7000 langues de ce type, et autant de langues officielles par pays est absurde. Il semblerait donc qu'il n'y ait vraiment pas de bonne solution "élégante" d'un point de vue théorique.

En ce qui concerne la liberté de conscience et de religion, le CDH considère que le principal problème est la religion d'État et l'Église d'État. Cela est analogue au problème de la langue officielle ou de la langue d'État dans la mesure où le problème ici est également causé par les nombreuses religions et croyances, ce qui rend difficile de garantir la non-discrimination et un traitement égal. Dans ce cas, bien sûr, la séparation de l'Église et de l'État (religion) peut aider, mais elle ne résout pas complètement le problème : certains jours fériés, jours de fête et l'association du calendrier avec une religion (ou peut-être une croyance non religieuse) subsisteront, et il y aura donc des personnes dans chaque État qui ont le droit (implicite) de célébrer les jours fériés de leur propre religion comme jours fériés et/ou jours de fête, de profiter du calendrier de leur religion comme temps officiel, etc., et bien sûr, il y en a

d'autres qui n'ont pas de tels droits implicites. L'éducation publique neutre ou non discriminatoire en matière de religion ou de croyance reste également très problématique. Ces problèmes sont souvent moins graves que le problème de la langue officielle, mais ils peuvent aussi être sensibles et causer beaucoup de maux de tête à ceux qui appliquent la loi : il suffit de se rappeler l'affaire Lautsi, par exemple.

En ce qui concerne les problèmes de liberté culturelle dans la sphère publique, ils peuvent être compris comme des problèmes de culture nationale, de manière similaire.

Clé d'une solution "élégante" aux problèmes de politique publique des trois libertés

En ce qui concerne le problème de la langue officielle, j'ai moi-même longtemps pensé qu'il n'y avait pas de bonne solution, et qu'il ne pouvait y avoir de bonne solution, mais j'ai ensuite réalisé que c'était possible. Examinons d'abord l'article 2 (1) du PIDCP :

Chaque État partie au présent Pacte s'engage à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le présent Pacte [...]

Cette disposition, que le HRC appelle une "règle générale", signifie que tous les droits reconnus par le PIDCP sont disponibles pour tout le monde, partout. Prenons maintenant l'article 13, qui protège les étrangers légalement présents sur le territoire d'un État partie contre une expulsion arbitraire. Selon le HRC, ce droit est une exception à la règle générale car il "ne s'applique qu'aux étrangers".¹¹ Je suis d'accord, mais je voudrais ajouter que n'importe qui peut être un étranger, car tout ce qui est nécessaire est de quitter son propre pays, ce qui est un droit que tout le monde a en vertu de l'article 12(2) du PIDCP. Le HRC a donc raison, le droit reconnu par l'article 13 n'est disponible que pour les étrangers résidant légalement sur le territoire des États parties, mais le droit reconnu par l'article 13 est universel et disponible pour tout le monde. Mais comment se fait-il qu'un droit qui est pour tout le monde ne le soit pas pour tout le monde dans chaque État ? Eh bien, c'est un droit territorial, et dans le cas de l'article 13, cela signifie qu'il est pour tout le monde, mais seulement dans les États où la personne est un étranger. Cependant, l'interprétation de la loi par le HRC manque cette reconnaissance et donne donc l'impression que le droit n'est pas pour tout le monde, alors qu'il ne l'est pas pour tout le monde seulement dans les États individuels (parce qu'il est territorial : il est pour tout le monde, mais seulement pour tout le monde à l'étranger).

¹¹UN Doc. HRC, Commentaire général n° 15, paragraphe 2.

L'auteur de ces lignes, ayant reconnu que le PIDCP reconnaît les droits humains territoriaux, a examiné en détail la question et a découvert des droits partiellement territoriaux, tels que le droit à la liberté de mouvement, dont une partie n'est pas territoriale (article 12(2) du PIDCP), tandis qu'une autre partie (article 12(4)) est territoriale. Il a également noté que les droits humains territoriaux ne sont pas simplement des exceptions aux droits de tous partout, mais sont un type de droit différent, et a conclu que les droits humains sont également divisés par territoire en trois groupes égaux de droits : (1) les droits non territoriaux, qui s'appliquent à tout le monde partout dans le monde, (2) les droits territoriaux, qui s'appliquent à tout le monde mais pas partout dans le monde, et (3) les droits partiellement territoriaux, qui s'appliquent à tout le monde partiellement partout et partiellement seulement quelque part dans le monde.¹² En ce qui concerne la répartition de ces droits, les recherches menées jusqu'à présent montrent qu'au moins 40 % des droits reconnus par la Déclaration internationale des droits de l'homme (DIDH) sont partiellement ou totalement territoriaux.¹³

Revenons maintenant au problème de la langue officielle et supposons que tous les droits de l'homme reconnus par le PIDCP sont des droits que tout le monde bénéficie partout, mais que la plupart des quelque 7000 langues actuellement parlées par l'humanité ont une communauté native très réduite (souvent moins d'un millier ou dix mille de locuteurs), et que ces langues sont généralement sans écriture, ce qui limite grandement leur rôle en tant que langue officielle et nécessite donc des règles spéciales. Il serait donc préférable de rendre officielles non pas 7000 mais 'seulement' 700 langues dans chaque pays. Mais cela reste absurde. Cependant, s'il existe également des droits de l'homme territoriaux, y compris des droits dont tout le monde bénéficie, mais uniquement dans un pays, et si les droits de la langue officielle sont également de tels droits, alors, étant donné qu'il existe actuellement environ 200 pays dans le monde, il suffit de rendre en moyenne trois à quatre langues par pays langues officielles pour éliminer la discrimination linguistique et le traitement différentiel par rapport à la langue officielle et pour garantir que le droit à une protection égale en vertu de la loi est également assuré par rapport à la langue officielle. Cela est loin d'être impossible.

En résumé, la solution au problème de la langue officielle repose sur la reconnaissance que, contrairement à ce que l'on croit communément (et aux dispositions pertinentes du droit

¹² György Andrassy: The territorial division of human rights and a new territorial typology. *Acta Humana*, 2021, no. 4, 7-56.

¹³ Ibid. 44-45.

international des droits de l'homme), les droits de l'homme sont également divisés par territoire, et que les droits de la langue officielle sont un droit de l'homme territorial. Il est également important de noter qu'il existe un lien étroit entre la liberté linguistique privée et les droits linguistiques officiels : comme nous l'avons vu, dans les deux cas, le rôle de la langue maternelle est prépondérant. Par conséquent, les droits linguistiques officiels font en fait partie du concept plus large de liberté linguistique en tant que droit public. Et puisque la liberté linguistique privée est pour tout le monde partout, et que les droits linguistiques officiels sont pour tout le monde, mais seulement dans un pays, la liberté de langue au sens large est en partie un droit territorial.

La solution aux problèmes publics de liberté de conscience, de liberté de religion et de liberté culturelle est analogue. Si les droits religieux et contractuels (implicites) liés aux jours fériés publics et aux congés, au calendrier et au contenu religieux et contractuel de l'éducation publique sont également considérés comme des droits territoriaux, une solution est possible. Et il ne s'agit pas seulement du nombre de religions/croyances qui peuvent être traitées de manière égale en ce qui concerne les jours fériés publics, les congés, le calcul du temps et le contenu religieux de l'éducation publique, mais aussi de savoir si le droit à une protection égale en vertu de la loi et, dans ce contexte, les principes de justice, de non-discrimination et de traitement égal conduisent à l'absurdité. Et si les droits en question sont compris comme des droits territoriaux, il n'y a pas d'absurdité, sinon il y en a. Par conséquent, les droits (implicites) en question doivent être considérés comme des droits territoriaux.

Les problèmes de liberté culturelle dans la sphère de la vie publique (comme je l'ai déjà mentionné) peuvent être compris comme des problèmes de culture nationale et peuvent être résolus de manière similaire aux problèmes publics de liberté de langue, de conscience et de religion.

Il convient également de noter que la liberté de conscience et de religion, en tant que liberté privée, est jouie par tous partout, mais que les droits publics (implicites) de cette liberté sont territoriaux : ils sont jouis par tous, mais seulement dans un pays. Ainsi, la liberté de conscience et de religion au sens large est en partie un droit territorial. De même, la liberté culturelle au sens large est également un droit partiellement territorial.

Qui, où, dans quel État a le droit aux droits publics des trois libertés?

La question est donc, où quelqu'un a-t-il le droit aux libertés publiques de langue, de conscience, de religion et de culture? Les travaux préparatoires de la Déclaration universelle

des droits de l'homme et du PIDCP sont un bon guide pour de tels droits de liberté linguistique, et il suffit de rappeler le résumé des discussions, largement axées sur les droits linguistiques, et surtout les droits linguistiques des minorités, par le délégué britannique Davies : "[...] il n'était pas possible de parvenir à un compromis entre les points de vue du Nouveau Monde et de l'Ancien Monde en un seul article, car le Nouveau Monde veut assimiler les immigrants et l'Ancien Monde a des minorités raciales" (A/C.3/SR.162, 731). Les délégués avaient donc des opinions différentes, mais s'accordaient à dire que la protection des minorités en Europe était souhaitable, étant donné qu'il y avait des minorités "raciales" ou "historiques", alors que là où les immigrants étaient minoritaires, il n'y avait aucune justification pour une telle protection. En conséquence, ni les États du Vieux Monde ni ceux du Nouveau Monde n'ont fait, ni ne font, des langues des immigrants des langues officielles.

La plupart des gens ont donc le droit d'utiliser leur propre langue comme langue officielle dans le pays où leur propre langue est une langue historique et où ils vivent eux-mêmes en tant que partie de la communauté parlant cette langue (soit comme locuteur de langue majoritaire ou minoritaire), ou vivent ailleurs, par exemple en tant qu'immigrant, mais sont de cette communauté et n'ont pas changé de langue. Les personnes appartenant aux minorités linguistiques nationales/historiques ont donc droit à des droits linguistiques officiels dans le pays auquel appartient leur pays d'origine. Enfin, les personnes qui vivent dans leur nouveau pays en tant qu'immigrants ou descendants d'immigrants et qui ont changé leur langue, ou celles de leurs ancêtres, ont des droits linguistiques officiels dans leur nouveau pays.

Il en va de même - mutatis mutandis - pour les droits de l'homme religieux et culturels liés à la liberté de conscience et de religion, et à la liberté culturelle dans les sphères de la vie publique. Je note que ce résultat peut également être atteint en suivant Kymlicka, qui soutient que:

[...] il n'est pas injuste que le gouvernement américain (et d'autres démocraties occidentales) ait choisi de ne pas accorder aux immigrants le statut et les ressources dont ils ont besoin pour devenir des minorités nationales... Par exemple, si un groupe d'Américains décide d'émigrer en Suède, ils n'ont aucun droit à ce que le gouvernement suédois leur fournisse des institutions municipales ou des services publics dans leur langue maternelle. Et de même, les Suédois qui immigreront en Amérique n'ont aucune base pour revendiquer les droits linguistiques et municipaux qui seraient nécessaires pour reconstruire leur culture sociale.¹⁴

¹⁴Will Kymlicka : Citoyenneté multiculturelle, Oxford, Clarendon Press, 1995. 95-96.

La différence entre moi et Kymlicka est "seulement" que tandis que Kymlicka croit que les immigrants renoncent à leurs droits, dans ce cas leurs droits à la langue officielle, je crois qu'ils quittent simplement le territoire où ils ont droit à ces droits.

7. La véritable signification des trois libertés et des droits des minorités reconnus à l'article 27 du PIDCP.

Après avoir dit tout cela, il est maintenant clair ce que signifient la liberté de langue, la liberté de culture, la liberté de conscience et la liberté de religion. La liberté de langue signifie que tout le monde a le droit de préserver ou de changer sa propre langue et d'utiliser n'importe quelle langue dans le vaste domaine de la vie privée, partout dans le monde (liberté de vie privée). De même, tout le monde a le droit d'utiliser sa propre langue comme langue officielle et, en conséquence, de faire de sa propre langue une langue officielle (et une langue d'enseignement public), mais seulement dans un pays, et nous avons indiqué quel pays.

La définition a montré que les minorités linguistiques vivant dans un pays et parlant les langues traditionnelles, historiques de ce pays, ainsi que leurs membres, ont le droit d'avoir leur propre langue comme langue officielle et d'utiliser leur propre langue comme langue officielle. Cependant, il ne s'agit pas d'un droit minoritaire, mais d'un droit humain, puisque ces droits sont également jouis par tous les autres (immigrants et leurs descendants, bien sûr, non pas dans le pays hôte, mais dans leur pays d'origine). En tout cas, les droits linguistiques des minorités vont au-delà de ces droits linguistiques universels (ou de la liberté linguistique) et sont complémentaires à ceux-ci. Cela s'applique également, mutatis mutandis, à la liberté de conscience et de religion, ainsi qu'à la liberté culturelle.

Il est probable, cependant, que la plupart des minorités historiques et la plupart des personnes qui leur appartiennent seraient satisfaites de jouir des droits linguistiques, culturels et religieux-universels décrits ci-dessus, et donc d'une pleine égalité linguistique, culturelle et religieuse. Cependant, au sein de certaines minorités (principalement linguistiques), où une telle égalité est un fait acquis, il est parfois soutenu qu'elle ne suffit pas à compenser certains désavantages d'être une minorité (comme le prestige moindre de la langue et ses chances de

survie moindres), et qu'il n'y a pas de véritable égalité entre la majorité nationale-linguistique et les minorités nationales-linguistiques et leurs membres.

Et cela nous amène à la thèse selon laquelle les droits des minorités ne sont pas des droits juridiques, mais des droits réels, nécessaires à une véritable égalité : c'est ainsi que ces droits ont été conçus dès le début et comment ils ont été conçus par les auteurs du Pacte,¹⁵ mais ils n'ont pas suffisamment défini non plus les droits linguistiques, culturels et religieux-universels ni les droits des minorités qui les complètent.

8. Quelques conclusions

1) Jusqu'à présent, la protection internationale des minorités offre bien moins qu'elle ne devrait, et ce qu'elle devrait encore offrir est implicite dans le PIDCP et son interprétation par le HRC. Une législation internationale n'est donc pas nécessairement nécessaire pour créer une protection internationale significativement plus forte pour les minorités : cela est également possible grâce à une interprétation plus complète et plus correcte du PIDCP. Mieux encore, bien sûr, si cette interprétation plus complète et plus correcte du PIDCP est confirmée par une législation internationale.

2) Comme nous l'avons vu, les personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques historiques et traditionnelles souffrent non pas principalement en tant que minorités, mais en tant que violations des droits de l'homme en raison du manque de reconnaissance explicite des droits humains culturels, linguistiques et religieux-contractuels dans le droit international des droits de l'homme, et ce manque les affecte le plus : ils souffrent de discriminations graves et défavorables. Il incombe avant tout aux organes de surveillance des conventions pertinentes et, le cas échéant, aux législateurs internationaux de remédier à cette lacune et à la discrimination qui en découle. Cependant, il serait également utile que les minorités concernées envisagent de demander la reconnaissance de droits humains universels, linguistiques, culturels et/ou religieux pour tous, en plus de certains droits des minorités.

3) Un projet de traité sur les minorités, signé par Fernand de Varennes, est actuellement sur la table à l'ONU. Son existence même est une bonne chose, mais l'expérience a montré qu'il pourrait prendre beaucoup de temps à être adopté et que le projet pourrait être soumis à de nombreux changements entre-temps, notamment à son avantage. En même temps, la

¹⁵ UN Doc. A/2929 para 183.

possibilité de déposer des amendements pourrait être utilisée pour relier le projet avec l'interprétation de certains droits reconnus par le PIDCP, ce qui pourrait conduire à une exploration du contenu implicite des droits linguistiques, culturels et religieux-conscience, des droits humains et des droits des minorités du PIDCP. Par la suite, la seule exigence serait que ce qui est implicitement reconnu dans le PIDCP et son interprétation par le HRC soit explicitement reconnu. Cependant, il n'est pas nécessaire d'attendre l'ONU : l'Union européenne peut également anticiper la convention prévue par l'ONU, comme l'a fait une fois le Conseil de l'Europe lorsqu'il a adopté la Convention européenne des droits de l'homme. Et ce serait le mieux.

PRINCIPES PROPOSÉS POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES DANS L'UNION EUROPÉENNE

Dr. Katalin Szili
katalin.szili@me.gov.hu
Ferenc Kalmár
ferenc.kalmar@mfa.gov.hu

Devise : "Lorsque les droits de l'homme [...] sont violés, c'est un phénomène particulièrement douloureux et, du point de vue du développement, incompréhensible de guerre contre l'homme, incompatible avec tout programme se revendiquant 'humaniste'." (Jean-Paul II)

Introduction

Tout au long de l'histoire européenne, les frontières des États ont souvent changé. En conséquence, certaines parties ou d'autres de nombreuses communautés nationales ont été réduites au statut de minorité. Ces communautés sont appelées minorités nationales historiques ou indigènes car elles ont vécu pendant des siècles dans le même territoire où leur langue, leur culture, leurs traditions et leur religion existent. Ces communautés ont contribué au développement de leurs terres natales, enrichissant les valeurs culturelles européennes universelles, indépendamment de la puissance qui a historiquement dominé les territoires auxquels elles appartiennent.

À la fin de la deuxième décennie du XXI^e siècle, l'Union européenne doit faire face à un certain nombre de défis. Dix pour cent de sa population sont membres de minorités autochtones. À l'échelle paneuropéenne, cela représente plus de cinquante millions de personnes : plus que la population de l'Espagne. Cependant, l'Europe abdique sa responsabilité quant au sort des minorités autochtones – en fait, sur cette question, elle reste profondément silencieuse.

De plus, jusqu'à présent, aucune définition commune n'a été adoptée pour le concept de minorités autochtones ; c'est-à-dire : des communautés ayant le statut de minorité qui vivent depuis des siècles dans leurs terres ancestrales. Pour utiliser une comparaison hypothétique, cette situation serait similaire à la position juridique, aux droits et au statut de la population d'un pays de la taille de l'Espagne, négligée par la communauté européenne. Cela a

conduit à l'existence d'inclusions au sein du corps de l'Europe avec des populations qui sont des citoyens de deuxième classe dans l'Union car elles ne peuvent pas jouir librement des droits liés à l'identité, ni de la culture et de l'éducation dans leur langue maternelle qui sont l'accomplissement de l'identité. Chaque jour, elles doivent lutter pour avoir la capacité de prendre des décisions concernant leur propre destin et leurs institutions, pour exercer l'autonomie – comme incarné dans le principe fondamental de subsidiarité, qui est si vigoureusement exprimé par l'UE. Cela est particulièrement remarquable lorsque l'on considère qu'il existe des États membres de l'UE dans lesquels des décrets incorporant le principe de culpabilité collective sont autorisés à rester en vigueur, et où les aspirations à l'autonomie et l'utilisation de symboles distinctifs des communautés sont considérées comme un risque pour la sécurité nationale.

La considération séparée peut être principalement ressentie en lien avec les minorités nationales d'Europe centrale et orientale, bien que les communautés nationales de l'UE soient principalement de telles communautés autochtones qui se sont retrouvées en position de minorité sans aucune faute de leur part. Contrairement aux attentes, la citoyenneté de l'UE ne leur a pas offert l'opportunité d'un traitement égal : malgré l'interdiction de la discrimination, en pratique, la violation de cette règle n'est ni surveillée ni sanctionnée, et donc n'entraîne aucune conséquence.

Pour cette raison, nous avons souligné le fait que l'Europe reste silencieuse, se cachant derrière la façade de principes grandioses, qui en réalité ne sont pas suivis. En même temps, les documents existants sur ce sujet, rédigés principalement par des représentants hongrois et adoptés par divers forums européens, ne se reflètent pas dans le comportement et la pratique des États individuels dans le domaine de la protection des minorités nationales autochtones.

D'une part, au Conseil de l'Europe et au Parlement européen ces dernières années, un certain nombre de résolutions et de rapports ont été adoptés sur la protection des minorités, qui indiquent le développement de normes uniformes et de base pour la préservation de l'identité. Les politiciens hongrois ont joué un rôle particulièrement pionnier dans ce domaine, car deux millions et demi de nos compatriotes hongrois vivent, sans aucune faute de leur part, dans le territoire annexé à la mère patrie, en tant que minorité nationale autochtone. Il convient cependant de noter que ce n'est pas seulement un problème hongrois, car, comme nous l'avons souligné, cela concerne plus de cinquante millions de citoyens. Cela est également démontré par la récente déclaration du président de la République française, qui, exhortant à l'octroi de l'autonomie à la Corse, a fixé un délai de six mois pour la préparation de la législation pertinente.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1735 (2006) sur la recommandation de György Frunda, qui établit la nécessité d'une réglementation des communautés culturelles et nationales similaire aux droits des personnes

physiques, leur reconnaissance en tant que facteurs de construction de l'État et leur droit subjectif à préserver et à cultiver l'identité nationale. La Recommandation couvre également le besoin de protection collective, la reconnaissance des minorités nationales autochtones (traditionnelles, autochtones, historiques), et un traitement égal, par exemple, dans le cadre du traitement égal, ainsi que l'emploi proportionnel des minorités.

De plus, suite au rapport de Ferenc Kalmár, la Résolution 1985 (2014) de l'APCE affine davantage la protection des droits des minorités ; elle stipule également l'importance de l'autodétermination, des solutions d'autogouvernance territoriale, de l'autonomie linguistique et culturelle, de la reconnaissance des droits collectifs et de l'interdiction de diverses formes de discrimination.

Suite au rapport de Rózsa Hoffmann, la Résolution 2196 (2018) appelle les États membres à garantir les droits linguistiques des minorités ; la possibilité d'étudier dans leur langue maternelle pendant toute la durée de la scolarité ; et l'extension de la procédure de surveillance.

En 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté un rapport 2017 ¹⁶ rédigé par Anna Magyar sur l'existence des langues régionales et minoritaires, appelant les États membres à : se conformer aux dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ECRML) ; protéger la diversité linguistique ; et fournir des ressources pour l'enseignement des langues et la préservation des langues minoritaires.

Elvira Kovács, membre du Parlement européen, a déclaré dans son rapport PACE Resolution 2368 (2021) que la préservation de la diversité des minorités linguistiques, ethniques et culturelles et la protection de leurs droits sont une garantie de paix et de stabilité en Europe. Cependant, la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales est souvent compromise face à de nombreux défis. Pour cette raison, il est important que les minorités nationales puissent participer à la vie culturelle, sociale et économique de leurs pays et aux affaires publiques. Le rapport confirme l'importance de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en tant qu'instrument clé pour la protection des droits de l'homme.

En février 2018, à la suite de l'initiative de l'eurodéputé Pál Csáky, le Parlement européen (PE) a adopté une résolution¹⁷ sur la protection et la non-discrimination à l'égard des minorités dans les États membres de l'UE. Les objectifs de la résolution incluent les suivants : protection des droits des minorités autochtones, en mettant en avant la responsabilité de l'UE à cet égard ; amélioration de la mise en œuvre et du cadre juridique ; un examen par l'UE de la situation dans chaque État membre, à réaliser dans un délai d'un an.

¹⁶ <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075c431>

¹⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP)))

À l'automne 2018, à la suite du rapport de l'eurodéputé József Nagy, le PE a adopté la Résolution 2018/2036(INI), appelant à une proposition législative sur les normes minimales pour les minorités dans l'UE, soulignant la nécessité d'un cadre unifié pour les minorités, y compris des sanctions en cas de non-respect.

Dans son rapport (2022/2137(INI), le député européen Lóránt Vincze a convenu que l'UE devrait incorporer les normes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans le droit de l'UE afin d'assurer l'état de droit et les droits fondamentaux. Dans sa politique d'élargissement et de voisinage, l'UE s'est déjà largement appuyée sur les instruments du Conseil de l'Europe et les résolutions de ses différents organes. Il est noté que le rapport réitère l'appel à l'Union européenne pour adhérer à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et appelle à des relations juridiques plus étroites entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits des minorités nationales.

Outre les initiatives liées aux députés européens hongrois, il convient de mentionner le rapport Gross et le rapport Schuster, tous deux étant d'importants jalons dans le droit européen souple sur les minorités.

Le Rapport Gross a été adopté par la Résolution 1334 (2003) de l'APCE sur les "Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration pour la résolution des conflits en Europe". Selon celui-ci, l'autonomie est le droit des communautés nationales au sein d'un État de gérer leurs propres affaires de manière indépendante, permettant aux minorités d'exercer leurs droits et de préserver leur identité culturelle. L'autonomie étant un arrangement au sein d'un État, l'intégrité territoriale et l'unité de l'État sont simultanément garanties.

La Résolution 1832/2011¹⁸ - à l'initiative de la Hongrie - fait de la garantie de l'autonomie la responsabilité des États membres. L'amendement pertinent a été présenté par Tamás Gaudi-Nagy et Ferenc Kalmár, et a reçu le soutien nécessaire pour être adopté par l'APCE. Le rapport original de Marina Schuster clarifie la relation entre les principes de l'autodétermination nationale et de l'État. Son objectif était de fournir un cadre juridique pour les aspirations des minorités nationales, car la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales est plutôt souple.

¹⁸ "Souveraineté nationale et étatique dans le droit international contemporain : la nécessité de clarification"
<https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>

Le Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013/2078(INI)), réalisé par Louis Michel, doit également être mentionné car il traite en détail du principe de non-discrimination concernant les droits des minorités nationales également.

Cependant, il semble que les gouvernements nationaux - en raison des crises en Écosse, en Catalogne et en Ukraine - préféreraient limiter ces droits. Explicitement ou implicitement, ils considèrent les minorités nationales comme une force centrifuge, et par conséquent, ils sont plus susceptibles de soutenir l'intégration de ces minorités dans les sociétés majoritaires. Ce type d'intégration sans droits collectifs est un chemin sûr vers l'assimilation.

Un nombre croissant de politiciens européens et de représentants d'institutions chargées de la protection des minorités, ainsi que nous-mêmes, reconnaissent qu'il est de plus en plus urgent et nécessaire d'adopter un seul document européen, dont les principes doivent être incorporés dans la législation nationale des États membres de l'UE.

Il est temps de dire que l'UE devrait transposer les principes qu'elle a élaborés dans ses propres règles et les rendre responsables en pratique. Le Conseil de l'Europe est une institution de normalisation, le groupe de réflexion de la démocratie européenne. L'UE, en tant qu'organisation d'intégration, doit utiliser ces principes et, en raison de son poids politique, exiger que ses États membres intègrent les principes contenus dans les documents du Conseil de l'Europe dans leurs règles internes et les mettent en œuvre.

Il existe des opinions qui demandent que la protection des minorités nationales reste une compétence nationale. Une réglementation spécifique à chaque pays peut être acceptée, mais le système institutionnel ne doit pas abandonner l'établissement d'un cadre de principes harmonisé avec les principes fondamentaux, déclarés, acceptés, contraignants et applicables par l'UE. Étant donné que le respect des principes démocratiques européens est attendu dans tous les autres domaines, il est incompréhensible et inacceptable que l'UE ne crée pas et n'exige pas une norme commune dans ce domaine, d'autant plus que les minorités doivent également être 'testées' dans la procédure d'admission de l'UE!

L'Europe doit donc régler ses rangs vis-à-vis de ses minorités nationales autochtones! De toute urgence, avant que la collision avec le statut des minorités immigrantes ne devienne un nouveau point de tension à l'horizon européen, déjà rempli de nuages sombres.

L'histoire européenne prouve que les élites politiques du continent n'ont pas été capables de répondre aux questions des minorités nationales, qui ont souvent été la cause de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. Ce n'est pas seulement une caractéristique du passé, c'est encore un problème aujourd'hui. Les États et les institutions européens doivent courageusement explorer et aborder la situation des minorités autochtones.

En premier lieu en raison de leur rôle primaire et spécial dans la préservation de la paix et de la stabilité en Europe.

À cette fin, nous proposons l'adoption des principes suivants.

1. Les minorités nationales ne sont pas une question nationale, mais européenne

Presque tous les pays de l'UE ont des minorités nationales autochtones. Dans certaines parties du continent, les communautés nationales minoritaires ne sont souvent que partiellement protégées par la loi, les laissant vulnérables à la règle arbitraire de la majorité. Les règles passées et présentes sont inefficaces et donc le nombre de personnes vivant dans les minorités autochtones a diminué de manière significative.

Dans l'intérêt des interactions intra-UE et de la stabilité et de la paix de notre continent, nous croyons qu'il est extrêmement risqué de traiter la question des minorités nationales comme une affaire purement interne aux États. Le problème est exacerbé par le brouillage croissant de la distinction entre les minorités autochtones (traditionnelles, traditionnelles, autochtones) et les minorités immigrantes, parfois renforcé par des ambitions professionnelles et politiques.

2. The protection of national minorities is based on the full guarantee of the right to identity

Le droit à l'identité découle de la protection de la dignité humaine et constitue la base de la protection des minorités nationales. En effet, c'est l'identité qui distingue les communautés et les actifs culturels par lesquels une communauté donnée a enrichi l'humanité.

L'article 1 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution de l'Assemblée générale 47/135) stipule ce qui suit :

« 1. Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités sur leurs territoires respectifs et encouragent les conditions pour la promotion de cette identité.

Les États adoptent des mesures législatives et autres appropriées pour atteindre ces objectifs.

»

Cela rend bien sûr l'assimilation inacceptable. L'intégration et le respect des droits des minorités sans discrimination sont incompatibles avec l'assimilation.

Nous devons souligner que la protection des minorités doit toujours respecter les principes suivants :

la protection existentielle des membres d'un groupe minoritaire, y compris la fourniture de moyens de subsistance et un soutien économique,

l'interdiction de leur exclusion sociale,

l'interdiction de la discrimination à leur encontre,

l'interdiction de leur assimilation.

La protection de l'identité de groupe signifie non seulement que la société majoritaire et l'État montrent de la tolérance envers les minorités nationales, mais aussi qu'ils les valorisent, contribuent à préserver leur identité et les protègent contre les effets de l'assimilation. Par conséquent, la société dans son ensemble devrait être un soutien positif et actif pour la préservation de l'identité des minorités.

Selon le règlement, la législation au niveau national dans les différents pays et les mesures qui y sont liées doivent répondre aux objectifs déclarés. Le besoin de protection de l'identité est également confirmé par l'article 5.1.

Cependant, nous devons attirer l'attention sur certaines lacunes dans le droit à la protection de l'identité. En général, la protection des droits de l'identité qui s'est développée pour le 21^e siècle protège la personne humaine en tant que valeur, et avec elle la qualité d'être humain en général. Cela signifie protéger la valeur spirituelle de l'être humain, son sujet, son essence physique dans le monde matériel. La protection de la personnalité apparaît dans le droit international et dans le droit interne des États en tant que droit humain universel, dans le droit interne en tant que droit constitutionnel fondamental, et dans le droit civil en tant que droit réglementé de la personnalité.

Les conventions internationales garantissant les droits de l'homme sont d'une grande importance dans le développement et l'application de la protection des individus en droit civil.

La protection des droits de l'homme universels est consacrée avant tout dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, partie II, article 2, paragraphe 1, en tant qu'obligation des États parties de respecter universellement les droits et libertés de l'homme.

L'article 27 du Pacte stipule que dans les États où vivent des minorités nationales, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à de telles minorités ne doivent pas être privées du droit d'avoir leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'utiliser leur propre langue.

L'interdiction de la discrimination et la possibilité de réglementer dans le sens de garantir le droit rendent la protection de la dignité humaine en tant qu'apex du droit à la personne extrêmement élastique. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre l'interdiction de la discrimination.

Le système des droits de l'homme a été établi au début des années 1970 et, depuis plus d'un demi-siècle, différentes générations de droits de l'homme ont émergé, regroupées selon le moment de leur création.

Les droits de première génération comprennent les droits fondamentaux classiques. Il s'agit notamment du droit à la vie, du droit à la dignité, de la liberté de conscience et de religion, et des droits politiques, à savoir la liberté de la presse, la liberté d'opinion et d'expression et le droit de participer aux affaires publiques. Mais aussi le droit à l'autogouvernance.

La deuxième génération de droits fondamentaux concerne les droits économiques, sociaux et culturels, comprenant le droit à la propriété, le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit au travail, les droits des enfants, le droit à l'éducation, le droit au mariage et la protection de la famille.

Les droits de troisième génération incluent, par exemple, le droit à un environnement sain, les droits des patients, les droits biomédicaux, les droits des personnes handicapées.

Dans une typologie différente, l'exercice individuel ou collectif peut également être un critère de délimitation, de sorte que les droits nationaux et minoritaires, par exemple, relèvent

largement de la dernière catégorie. Il en découle également que l'identité culturelle des individus ne peut être garantie que par la préservation des communautés auxquelles l'individu appartient, et que par conséquent les communautés doivent aussi avoir des droits, ceux-ci étant des droits collectifs.

Cependant, cela pose également la question de l'autonomie culturelle, de sorte que le droit d'utiliser sa langue maternelle et la possibilité de préserver les traditions, entre autres, ne peuvent être exercés que par l'appartenance à une communauté.

Il est clair que le principe fondamental de la législation est l'interdiction de la discrimination, en d'autres termes, toute forme de discrimination est une atteinte personnelle. Appartenir à une nationalité est inhérent au fait d'être une minorité. Dans le contexte de l'État de droit, la régulation de la nationalité sur la base de la discrimination positive constitue un traitement équitable. Le respect de la dignité humaine et la reconnaissance de la personnalité autonome sont des conditions préalables à une évaluation sociale authentique et à l'exercice sans entrave de la personnalité. "La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée," dit la Charte des droits fondamentaux. Le droit à l'auto-identité est considéré comme l'un des composants les plus importants du droit à la dignité humaine. L'auto-identité, le sens de l'auto-identité, l'identité, comprennent l'identité linguistique et culturelle, l'appartenance à sa patrie. Dans ce sens, la formulation du droit à la protection de l'auto-identité est essentielle pour la réalisation du droit à la dignité humaine en tant que droit fondamental. À notre avis, cela inclut le droit à la patrie. Si nous acceptons que la discrimination positive soit nécessaire pour obtenir un traitement équitable pour les minorités nationales, nous devons également trouver un moyen de protéger les valeurs positives, qui doivent se traduire par la protection de l'identité de chaque individu. Si aujourd'hui certaines personnes réclament déjà la reconnaissance du droit à de nouvelles formes de littératie (écologique, littératie future, littératie de l'information) en tant que quatrième génération de droits de l'homme, ou au moins pour les défis du destin mondial, elles appellent à un débat sur les droits de la civilisation, alors l'expansion des droits fondamentaux, la nouvelle idée de l'égalité et de la dignité humaine ne peuvent être formulées en termes d'interdictions ou d'approches négatives. Évidemment, la première question à se poser est de savoir si les première et deuxième générations de droits fondamentaux doivent aller au-delà du droit à la dignité humaine et du droit à l'éducation pour spécifier davantage leur contenu. Aujourd'hui, ces droits fondamentaux ne fournissent pas de garanties suffisantes pour la protection des éléments les plus importants de l'identité : la langue, la culture et le droit de vivre dans sa patrie. Le droit

de vivre dans la patrie est étroitement lié à la garantie de la dignité humaine des membres des minorités nationales. Les processus de migration, d'assimilation et d'universalisation dans le monde global doivent être compensés par un affinement des valeurs fondamentales et la formulation du droit à l'identité et du droit de vivre dans sa patrie, même en tant que droit de cinquième génération, afin de préserver l'individu.

3. La protection complète de l'identité nécessite la garantie des droits individuels et collectifs

Une minorité n'est pas simplement une collection de personnes (individus), elle présuppose l'existence de relations complexes au sein de la communauté.

Les droits des minorités nationales sont des droits spéciaux qui sont nécessaires en raison de la vulnérabilité de la minorité, de sa position de vulnérabilité vis-à-vis de la majorité, et qui ne sont pas nécessaires à ceux qui appartiennent à la majorité.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est le traité universel qui contient une règle explicite sur les droits des minorités lorsqu'il énonce dans son article 27 que "dans les États où vivent des minorités nationales, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne seront pas privées du droit de partager avec les autres membres de leur groupe leur propre culture, de professer leur propre religion ou d'utiliser leur propre langue."

Cette disposition indique clairement qu'elle s'applique aux personnes appartenant à une minorité, mais le caractère collectif se reflète également dans la manière dont elle fait référence à l'exercice collectif des droits par les membres du groupe dans le tour suivant.¹⁹

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, souvent citée et référencée, parle principalement des droits individuels. Le terme couramment utilisé "personnes appartenant à des minorités nationales" fait référence aux droits individuels et pas du tout aux droits collectifs, bien que les droits collectifs des communautés soient également protégés. Il y a des pays européens (par exemple l'Italie, la Finlande, la Suède, etc.) qui garantissent des droits collectifs pour leurs minorités autochtones.

La reconnaissance des droits collectifs implique que chaque communauté peut mettre en place son propre système institutionnel spécifique, selon sa culture et ses traditions.

Les droits linguistiques et le droit individuel à l'éducation dans la langue maternelle sont des éléments clés de la protection des minorités nationales et une partie importante des droits collectifs.

¹⁹Commentaire général n° 23. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 26 avril 1994

Toutefois, l'intégration sans droits collectifs conduit à l'assimilation à long terme. Cela peut à son tour créer des tensions et des risques sécuritaires, y compris des revendications sécessionnistes potentielles.

L'une des mesures les plus importantes qu'un État puisse prendre dans l'intérêt d'une minorité est de protéger la langue de la minorité, notamment en déclarant sa langue officielle (langue régionale) dans la région où elle est parlée. Plusieurs bonnes pratiques de ce type existent dans certains pays d'Europe.

Mais pour que cela soit un droit de tous les citoyens dans cette situation, il doit y avoir des règles uniformes et contraignantes.

4. La citoyenneté et l'identité nationale peuvent être distinctes

La citoyenneté n'est pas nécessairement la même chose que l'appartenance à une nation.

Au sein de l'UE, la citoyenneté et la nationalité ne devraient pas être des concepts opposés qui génèrent de l'hostilité, étant donné nos intérêts et valeurs communs.

Les autorités s'attendaient, et certaines le font encore, à ce que l'identité des communautés nationales vivant sur leur territoire suive automatiquement la citoyenneté. En d'autres termes, un citoyen est censé se conformer, même s'il appartient à une minorité nationale, à l'identité de la société majoritaire. Cela engendre de sérieuses tensions, qui représentent non seulement une source de conflit entre la majorité et la minorité, mais menacent également la paix et la stabilité de l'Europe. L'inscription du principe que nous avons formulé contribuera à mettre fin à l'arbitraire de la majorité.

Comme le dit Jürgen Habermas dans son article "Citoyenneté et identité nationale"²⁰ :

"Chacun devrait être reconnu à trois égards : dans son intégrité en tant qu'individu irremplaçable, en tant que membre d'un groupe ethnique ou culturel, et en tant que citoyen, c'est-à-dire en tant que membre de la communauté politique, avec une protection et un respect égaux".

²⁰

http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1994_Bart_van_Steenbergen_The_Condition_of_Citizenship_OCR.pdf page 24

Une preuve claire de la nécessité de ce théorème est le cas de la Transcarpatie, qui fait maintenant partie de l'Ukraine, où, en raison du changement des frontières, l'identité aurait dû être modifiée au moins cinq fois dans une vie, étant donné que les frontières ont changé autant de fois au-dessus des têtes des personnes qui y vivent.

5. Les minorités nationales vivant sur le territoire d'un État sont des facteurs de construction de cet État.

La création de valeur des minorités nationales ne devrait pas être considérée comme secondaire. En fait, dans certaines régions, le patrimoine culturel des minorités l'emporte sur celui de la nation majoritaire actuelle.

À la lumière de ce qui précède, ces communautés ne devraient pas être appelées "minorités" ou "minorités vivant ensemble", mais "nationalités", qui sont des constituants égaux de l'État. Le sens de "nationalité" de cette manière est que la communauté en question fait partie d'une nation autre que la société majoritaire vivant sur le territoire de l'État. Il convient de noter que de nombreuses, mais pas toutes, les nationalités en Europe ont un pays d'origine.

L'utilisation du concept de nationalité aiderait, d'une part, à distinguer les communautés autochtones qui souhaitent vivre et prospérer dans leur patrie,²¹ et, d'autre part, faciliterait la reconnaissance de leur statut autochtone en tant que citoyens égaux dans les constitutions nationales, en tant que facteur constitutif de l'État, comme cela est consacré dans la Constitution²² hongroise par exemple.

Cela donnerait également à la communauté européenne une image plus claire, à un moment où elle a ouvert ses portes à de nouveaux immigrants et leur fait des gestes plus importants qu'à ses communautés autochtones. De plus, alors qu'elle ne protège pas ceux qui souhaitent gagner leur vie dans leur patrie contre l'assimilation, fermant les yeux sur les restrictions des droits et les restrictions des droits, elle donne à chaque immigrant un soutien moral et financier pour pratiquer sa religion, sa langue et sa culture. Elle régleme même leurs droits fondamentaux, comme l'a fait le Parlement européen dans sa résolution sur les droits fondamentaux des personnes d'ascendance africaine en Europe.²³

²¹Déclaration d'indépendance des États-Unis

https://en.wikipedia.org/wiki/Life,_Liberty_and_the_pursuit_of_Happiness

²²""Nous considérons les nationalités et groupes ethniques vivant en Hongrie comme faisant partie de la nation hongroise." Loi fondamentale de la Hongrie.

²³ Résolution du Parlement européen du 26 mars 2019 sur les droits fondamentaux des personnes d'ascendance africaine en Europe (2018/2899(RSP)).

Résumé

Il est bien connu que la gestion des minorités nationales est cruciale pour la paix et la stabilité sur le continent. Un cadre juridique convenu et contraignant peut instaurer une véritable égalité entre les nations, entre les parties des nations, entre les nationalités en Europe. L'adoption de principes et d'axiomes par l'UE fournira un cadre juridique et principiel pour la régulation de la protection des minorités nationales dans les États membres, pour une mise en œuvre uniforme, et en même temps le premier pas vers la création d'une nouvelle Pax Europe. Seule en préservant ses valeurs fondamentales, l'UE pourra se redéfinir dans le monde globalisé.

La création d'un commissaire européen aux minorités nationales pourrait être une opportunité majeure pour atteindre ces objectifs.