

**« Nouvelle minorité » : Nouveau concept de la  
nouvelle Europe  
Quelle articulation des normes en  
droit international pour la protection  
des nouvelles minorités?\***

*“Yeni Azınlıklar” : Avrupa’nın Yeni Kavramı  
Azınlık Haklarının Korunmasına İlişkin Mevcut Düzenlemeler Işığında  
“Yeni Azınlık” Hakları*

**Dr. Nihal Eminoglu\*\***

**Abstract**

The concept of « new minority » surfaced in the 2000s and was initially analyzed by the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe. It is a new concept hinging on two notions, minorities and immigrant, which are the factors driving the emergence of this new category: the « new minority from immigrant backgrounds ». In this context firstly, this article will try to clarify the concept of “new minority” especially its linkage between the notion of “immigrant” and “minority”. Secondly, this study will focus on the question of the protection of the rights of “new minorities” and in order to

---

\* Ce sujet a été la matière de ma thèse de doctorat, soutenue le 10 novembre 2015 à l’Université de Strasbourg, avec pour titre : Evolution de la prise en compte et du traitement des anciennes et nouvelles minorités dans le cadre des systèmes de l’OSCE et du Conseil de l’Europe : « nouvelle minorité », nouveau concept, nouveau enjeux de la nouvelle Europe »

\*\* Assistante chargée de recherches à l’Université de Çanakkale (Turquie) dans le Département de Relations Internationales, nihaleminoglu@gmail.com

achieve that, we will examine international norms that include the rights of minorities and will analyze the possibility to extend a national minority protection system to “new minorities”.

**Keywords:** National Minority, Immigrant, Children of Immigrants, Human Rights, Rights of Minorities.

## Özet

“Yeni azınlık” kavramı 2000’li yılların başında, ilk olarak Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) metinlerinde yer almış ve ardından Avrupa Konseyi tarafından geliştirilmiştir. Kavram aynı zamanda, “azınlık” ve “göçmen” olmak üzere iki temel kavramı kapsayıcı niteliktedir. Bu bağlamda “yeni azınlıklar”, aynı zamanda “göçmen geçmişi olan yeni azınlıklar” şeklinde de ifade edilmektedir. Bu kapsamda “yeni azınlıklar”; göçmenler ve onların yeni nesillerini ve hatta mültecileri kapsamaktadır. Bu çerçevede, bu makale, ilk olarak “yeni azınlık” kavramını tanımlayıp kapsamını inceliyor, ardından Uluslararası Hukuk sisteminde Azınlık Haklarının korunmasına ilişkin mevcut düzenlemelerin, özellikle de Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT normlarının, “yeni azınlıkları” kapsayıcı olup olmadığını ele alıyor.

**Anahtar kelimeler:** Azınlık, Göçmen, Göçmen Çocukları, İnsan Hakları, Azınlık Hakları.

## Introduction

Depuis la conceptualisation du terme « minorité » après la naissance de la notion de l’Etat-nation, la question de la minorité occupe une place significative dans les relations entre Etats. Dans ce contexte, l’on peut parler de trois périodes distinctes quant à la protection des minorités au niveau international.

La première concerne le système établi par la Société des Nations (SDN) après la Première Guerre Mondiale, qui place au premier plan la stabilité du système de l’Etat-nation au détriment de la protection des

minorités. La deuxième intéresse le système construit par l'Organisation des Nations-Unies (ONU) après la Seconde Guerre Mondiale, qui porte sur la protection des individus en tant que tels et non pas uniquement en tant que membres d'un groupe spécifique. C'est la raison pour laquelle, par exemple, la Charte des Nations Unies ne contient pas de dispositions spécifiques pour les minorités, mais s'attache aux droits de l'Homme en général. Et la troisième a trait à l'engagement des Organisations européennes après la chute de l'Union soviétique, notamment le Conseil de l'Europe (COE) et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), afin de renforcer le droit européen des minorités.

Il en ressort que durant ces trois périodes la « minorité » change de nature, du moins quant à la perception qu'en ont les constructeurs de normes au niveau international. Dans cette perspective, nous pouvons peut-être avancer l'idée que le concept de « nouvelle minorité », qui se trouve liée à l'immigration et surgit en Europe occidentale dès les années 2000, ouvre une nouvelle période qui s'ajoute à ces trois premières, ou pour le moins qui chevauche avec la troisième.

Dans ce contexte, ce travail traite du concept de « nouvelle minorité » et pour mener à bien son étude, il convient de préciser en premier lieu l'arrière-plan historique de la naissance de ce nouveau concept ; dans un second temps, d'examiner la définition (si elle existe) et le contenu du terme « nouvelle minorité » et enfin d'aborder la question de la protection des droits des « nouvelles minorités » dans le cadre des Organisations internationales ( plus particulièrement l'ONU, COE et l'OSCE) en établissant une comparaison avec les droits des « minorités nationales »

## **1. La naissance du concept de la « nouvelle minorité » :**

### **1.a : Arrière-plan historique de la naissance de la question de « nouvelle minorité » :**

Après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays d'Europe ont vécu une modification de leur situation démographique. En effet la disparition de nombreux hommes en âge de travailler a engendré une pénurie de main-d'œuvre. Aussi pour reconstruire sa croissance économique, l'Europe nécessitait-elle de la main-d'œuvre, à savoir des travailleurs.

Pour ce faire, l'Europe a commencé à chercher la force de travail immigrée, et ainsi plusieurs pays d'Europe ont signé des accords pour le recrutement des travailleurs. Certains Etats européens ont eu recours à leurs colonies ou ex-colonies. Néanmoins, les pays qui n'en possédaient pas, à l'instar de l'Allemagne, ont signé des accords bilatéraux avec les autres pays. Par conséquent, de nombreux travailleurs immigrés sont arrivés dans les pays d'Europe occidentale dans les années 1960, 1970 et 1980 afin de répondre au besoin de main-d'œuvre et de reconstruire la croissance économique de ces pays. De surcroît, après les années 80, en raison du regroupement familial, le taux des immigrés en Europe a continué à croître. Dès 1995, la population étrangère résidant en Europe (plus particulièrement en Europe occidentale) a augmenté et plus de la moitié de ces étrangers venaient des pays du Tiers monde (les pays n'appartenant pas à l'Union Européenne)<sup>1</sup>

D'ailleurs, les années 80 et 90 constituent un moment clé de l'émergence du phénomène dit des « jeunes issus de l'immigration. », caractérisé par la prise de conscience d'une condition qui ne sera plus calquée sur celle de leurs parents.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Harald Waldrauch/Christophe Hofinger « An index to measure the legal obstacles to the integration of immigrants » *New Community* 23, 1997, p.274

<sup>2</sup> Catherine Wihtol de Wenden, « Les 'jeunes issus de l'immigration', entre intégration culturelle et exclusion sociale », in Philippe Dewitte, *Immigration et Intégration l'état des savoirs*, Paris, Découverte, 1999, p.232

Les descendant(e)s d'immigrés ont longtemps gardé le silence dans un contexte de migration continue, mais avec le temps, lorsqu'ils et elles ont commencé à revendiquer une place légitime dans la société, ils et elles se sont trouvé(e)s confronté(e)s au « moment de vérité »<sup>3</sup> de l'immigration. Ainsi, la société majoritaire a commencé à vivre définitivement avec ceux perçus comme immigrés, ce qui signifie en réalité partager la vie à l'école, au travail, dans les quartiers, dans les loisirs etc.

De fait ces nouvelles données démographiques européennes ont bouleversé le paysage des sociétés européennes ainsi que le constate Walter Kemp, « l'Europe doit désormais faire face au multiculturalisme et au défi de l'intégration de populations d'origines diverses.»<sup>4</sup>

### **1.b : La naissance du concept de « nouvelle minorité » au sein des Organisations européennes.**

En 2005, sous la présidence slovène, certains Etats de l'OSCE ont proposé une forme de gouvernance en matière d'intégration de la diversité. Aussi, à partir de cette date, l'OSCE, essaie-t-elle de définir le concept de « nouvelle minorité » et celui de leurs droits. De cette sorte, il est possible d'énoncer que l'OSCE représente la première organisation internationale à avoir mentionné l'expression « nouvelle minorité » et à proposer l'étude de ce nouveau concept.

En 2004, la Déclaration d'Edimbourg parle de « nouvelles minorités » en raison des migrations dans les pays de l'OSCE, en atteste le paragraphe 60 de cette dernière « Reconnaissant qu'en plus des minorités nationales 'traditionnelles' il existe d'importantes 'nouvelles' minorités dans plusieurs Etats participants de l'OSCE par suite des migrations intervenues au cours des dernières décennies. »

Partant de ce constat de l'existence d'une « nouvelle minorité » l'Assemblée Parlementaire (AP) de l'OSCE demande au Haut-Commis-

<sup>3</sup> *ibidem*

<sup>4</sup> Walter Kemp « La Réponse institutionnelle européenne aux questions soulevées par les Minorités », *Annuaire Français de Relations Internationales (AFRI)*, vol.8, 2007, p. 226

sariat pour les minorités nationales (HCNM) « une étude comparative sur les politiques d'intégration des démocraties consolidées et analyser leurs effets sur la position des nouvelles minorités » (paragraphe 70 de la Déclaration)

Pour répondre à la demande de l'Assemblée Parlementaire, *Migration Policy Group* a préparé un rapport sur les politiques d'intégration des *démocraties établies*.<sup>5</sup>

Cependant ce rapport n'établit pas de définition de la locution « nouvelle minorité », dans sa formulation le texte attribue à la « nouvelle minorité » la signification de « groupes minoritaires établis dans le pays dont la présence est le résultat d'une immigration plus récente. »

Outre l'OSCE, le COE s'est également penché sur la question de la « nouvelle minorité » dans sa recommandation sur le droit des minorités nationales et a inscrit les populations immigrées dans la catégorie des minorités : « L'Assemblée reconnaît que les populations immigrées dont les membres sont citoyens de l'Etat où elles sont implantées constituent des catégories particulières de minorités »<sup>6</sup> ; il recommande également qu'elles se voient appliquer un instrument spécifique du Conseil de l'Europe.

La caractéristique de ce nouveau groupe, au sein de l'OSCE et du COE repose sur deux notions. La première réside dans l'idée de « minorité », la seconde dans celle d'« immigration ». Autrement dit, ce nouveau concept définit cette catégorie comme la « nouvelle minorité à l'issue de l'immigration ».

## **2. La question de l'identification de ce nouveau groupe ; appelé les « nouvelles minorités » :**

Si les Organisations européennes font référence à la définition de « nouvelle minorité » pour qualifier « les descendants d'immigrés »

<sup>5</sup> Les pays analysés dans le rapport de MPG concernent le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Angleterre.

<sup>6</sup> Recommandation 492 (2001), voir aussi Doc. 8920(2001)

il convient dès lors de clarifier les notions d' « immigré » et de « minorité » pour déterminer dans quelle mesure elles peuvent s'appliquer à ces enfants d'immigrés.

## **2.a : A quel(s) point(s) peuvent-ils être considérés comme des « immigrés » ?**

Le mot « immigré » vient du latin *im-migrare*. Le préfixe *im* signifie « dans » et *migrare* « aller ailleurs, se déplacer ». Le mot pris dans son entier correspond donc au fait de « passer/s'introduire dans ». <sup>7</sup> Dans ce contexte, l' « immigré » est celui *qui est arrivé dans un pays en provenance d'un autre*.

Quand on parle de « jeunes issus de l'immigration » que l'on désigne également sous l'appellation « les enfants d'immigrés » ou « les descendants d'immigrés » il importe de prendre en considération le fait qu'ils possèdent des caractéristiques différentes de celles de leurs parents. En effet, ils ne sont pas des immigrés, à l'inverse de leurs parents, dans le pays dans lequel ils résident puisque le « pays d'accueil » de leur parents est leur « pays de naissance ». C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas les qualifier d' « immigrés » mais uniquement les considérer en tant que groupes « issus de l'immigration » même si, cette appellation également les renvoie à un statut social défini à partir de l' « allogénéité. »

De plus, la nature des populations immigrées (leurs conditions d'entrée dans le pays, leurs statuts juridiques, leurs cultures et leurs modes de vie ...) s'avère très diversifiée. Autrement dit, le terme d' « immigré » n'est pas utilisé de manière homogène et cohérente, il est même complètement hétérogène. C'est la raison pour laquelle il semble difficile de créer des normes et/ou un concept commun quant à la locution « les groupes issus de l'immigration ».

---

<sup>7</sup> Joel Andriantsimbazovina/Hélène Gaudin/Jean-Pierre Marguenaud, *et alii*, *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p.500

## 2.b : A quel(s) point(s) peut-on les considérer comme des « minorités » ?

Quant à la définition du terme « minorité » en sociologie, qui définit le groupe minoritaire comme, « un groupe d'individus, avec une conscience identitaire, numériquement faible par rapport à la majorité également dotée d'une conscience identitaire (se considérant aussi en position de dominée) et possédant des caractéristiques identitaires objectives différentes de celles de la majorité.»<sup>8</sup>, il est vrai que les descendants d'immigrés peuvent être considérés comme des « minorités ». Alors même que la sociologie en parle comme l'un des types de « minorité », il s'avère néanmoins que sur le plan politique les appeler « minorité » entraîne leur exclusion de la société.

De surcroît, s'il n'existe pas de définition légale générique du terme « minorité » il n'existe pas non plus de base légale pour scinder les minorités en deux catégories, les « minorités traditionnelles (historiques) » et les « nouvelles minorités »<sup>9</sup>

Dans ce contexte, nous pouvons dire que la « nouvelle minorité » consiste en une minorité, mais une minorité d'origine différente (celle de l'immigration). Toutefois, leurs descendants procèdent encore d'une autre d'origine (celle de l'immigré), car ils n'ont, dans leur ensemble, jamais immigré dans le pays d'accueil dans la mesure où ils y sont nés. Aussi, lorsque l'on parle des descendants des immigrés, il faut les désigner sous l'appellation de « minorité d'origine immigrée » et non pas sous celle de « minorité issue de l'immigration » (comme l'on définit leurs parents). Par ailleurs, les nouvelles minorités forment des groupes « exclus » de la majorité en raison de plusieurs facteurs. C'est pourquoi, même s'ils se disent « prêts » à s'intégrer à la société d'accueil (et ils s'avèrent beaucoup plus proches de l'intégration à la société que leurs parents), les nouvelles

<sup>8</sup> Samim Akgonul, « La naissance du concept de minorité en Europe », in Messner Francis/ Jean-Pierre Bastian, *Minorité religieuse dans l'espace européen, approches sociologiques et juridiques*, Paris, PUF, 2007, p.38

<sup>9</sup> Asbjorn Eide, « The Rights of 'New' Minorities: Scope and Restrictions » in Kristin Henrard, *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, Netherlands, Koninklijke Brill NV, 2010, p. 179



minorités, en raison des politiques qui marquent la différenciation de ces groupes (dont résulte le sentiment d'altérité nous/eux) construisent une autre appartenance (*belonging*) qui la différencie du reste de la population.

En outre, ces différents termes renvoient en effet à des catégories socialement et historiquement construites mais interprétées politiquement de manière différente par les acteurs politiques (par les Etats), c'est la raison pour laquelle, « elles font l'objet de définitions et de redéfinitions, souvent de débats »<sup>10</sup>

### **3. Est-il possible de traiter des « nouvelles minorités » dans le cadre des droits des minorités ?**

Pour répondre à cette question, nous allons nous référer aux textes primordiaux de l'ONU, du COE et de l'OSCE. A cet égard, l'importance de l'approche de l'ONU tient à ce qu'elle indique une perspective universelle concernant la protection des minorités alors que pour l'OSCE et du COE il s'agit d'exprimer une perspective européenne relative à cette même protection.

#### **3.a : Interprétation des textes primordiaux de l'ONU sur le concept de « nouvelle minorité »**

D'après la définition proposée en 1977 par Francesco Capotorti, alors Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, une minorité désigne « Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue»

<sup>10</sup> Hélène Bertheleu, « Réfugié, immigré, minorité : des mots pour penser les relations interethniques », *France, Terre, d'Asie*, H&M, n°1234, novembre-décembre, 2001, p.23

Dans cette formulation les termes « ...dont les membres – ressortissants de l'Etat... », semblent indiquer que la définition exclut les étrangers et les apatrides qui résident légalement dans un pays conformément à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politique (PIDCP) en raison du critère de la citoyenneté.

Par ailleurs, l'ONU souligne qu' « il a été estimé que la disposition ne serait destinée qu'aux groupes séparés ou distincts qui tous deux sont clairement définis et depuis longtemps établis *sur le territoire d'un état* ». <sup>11</sup> Dans cette perspective, ces limitations excluent la protection de *lege lata* des nouvelles minorités dans le cadre de l'article 27 <sup>12</sup>

### **- Interprétation de l'article 27 de PIDCP :**

Depuis la naissance du nouvel ordre mondial, le premier traité international de portée universelle à faire référence à la protection des personnes appartenant à des minorités est le PIDCP de 1966. Dans son article 27, le Pacte précise que : « Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vue culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue »

Comme nous pouvons le constater, l'article 27 ne fait pas référence aux « citoyens » aussi parle-t-il de droits « humains » plutôt que de droits des « citoyens ». <sup>13</sup>

<sup>11</sup> UN Doc. A/2929, 1955, parag.184 « Il y eut quelques discussions sur le sens du terme «minorités». Il était convenu que l'article ne concernerait que les groupes séparés ou distincts, bien définis et établis depuis longtemps sur le territoire d'un Etat. Cela semblait être le sens de la clause introductive «Dans ces Etats où existent des minorités ethniques, religieuses or linguistiques ». Pour certains le projet de pacte traiterait des « minorités nationales < ; pour d'autres, « groupes ethniques ou linguistiques < ; suivant une troisième proposition, « minorités nationales, ethniques, religieuses or linguistiques ». L'expression, « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques < fut adoptée »

<sup>12</sup> Rudiger Wolfrum, « The Emergence of 'New Minorities' as a result of migration » , in C. Brolmann/ R. Lefeber, *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p.161

<sup>13</sup> Cette interprétation est faite par le Groupe de travail du Comité des Droits de

Il faut aussi noter que, le groupe de travail du Comité des Droits de l'Homme de l'ONU indique pour sa part dans son commentaire sur l'article 27 que, « sur la base des termes de la disposition, la nature d'une communauté d'après l'article 27 ne doit pas nécessairement dépendre d'une obligation formelle de citoyenneté de ses membres envers le pays-hôte mais davantage de la démonstration de caractéristiques stables de la part d'un groupe qui est différencié du reste de la population »<sup>14</sup> En outre, l'Article 26 du Pacte précise également le terme « sans distinction » (à savoir citoyen et non citoyen), que, « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi... »

Néanmoins, à l'inverse de l'article 27, l'article 25 du Pacte précise que, « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations... (a) de prendre part à la direction des affaires publiques, (b) de voter et d'être élu au cours des élections... (c) d'accéder dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.* »

Par conséquent le Pacte établit une distinction entre les citoyens et les non-citoyens, en utilisant les termes « tout citoyen » ou « toutes les personnes », dans l'application de certains droits mentionnés dans le Pacte.

D'ailleurs, pour certains, « préserver leur particularité » (ce dont fait mention l'article 27 au sujet des minorités) ne correspond pas aux intentions des immigrés. Pourtant, le brassage de ces derniers avec le reste de la population peut revêtir un intérêt majeur.<sup>15</sup> Nonobstant, il ne peut pas être totalement exclu que dans de telles conditions les groupes d'immigrants puissent profiter de cette disposition s'ils peuvent démontrer qu'ils ont préservé leur identité pendant une certaine période de temps.

---

l'Homme, lors de la préparation des commentaires généraux sur l'article 27. (UN Doc. CCPR/C/23/CRP.1, 1984 et UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31)

<sup>14</sup> Rudiger Wolfrum, p.162

<sup>15</sup> *ibidem*

## **-La position de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU sur les « nouvelles minorités» :**

La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU a déclaré en 1994, dans sa recommandation générale, ne pas exiger la citoyenneté comme une condition nécessaire pour évaluer la détermination du statut des minorités et de la protection minoritaire.<sup>16</sup>

De plus, le Commission inclut officiellement les étrangers et les travailleurs immigrés dans la définition du mot « minorité » : *« L'Article 27 confère des droits aux personnes appartenant aux minorités qui "existent" dans un Etat partie. Etant donné la nature et le scope des droits prévus dans cet article, il ne semble pas pertinent de déterminer le degré de permanence connoté au mot « existent ». Il s'agit seulement de ces droits de jouissance de leur propre culture, de pratique de leurs religions et de pratique de leurs langues qui ne devraient pas être refusés aux personnes appartenant à ces minorités te à l'ensemble des membres de leurs groupes. De la même façon qu'elles n'ont pas besoin d'être des ressortissants ou des citoyens, elles n'ont pas besoin d'être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un Etat partie constituant de ces minorités ne peuvent être empêchées d'exercer ces droits. Comme tout ressortissant sur le territoire d'un Etat partie, ils voudraient, dans ce même objectif, bénéficier des droits généraux, tels que la liberté d'association, de réunion, et d'expression. L'existence d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans un Etat partie ne doit pas dépendre d'une décision de cet Etat partie mais demande à être établie selon un critère objectif. »*

<sup>16</sup> « Les termes employés dans l'article 27 indiquent que les personnes appelées à être protégées sont celle qui appartiennent à un groupe et qui partagent en commun une culture une religion et/ou une langue. Ces termes indiquent également que les individus appelés à être protégés n'ont pas besoin d'être citoyens d'un Etat partie. A cet égard, les obligations relevant de l'article 2.1 sont également importantes étant donné qu'un Etat partie est tenu conformément à cet article de garantir que les droits de protection conformément à la Convention sont applicables à tous les individus à l'intérieur de son territoire et sous sa juridiction, à l'exception des droits qui sont expressément destinés à s'appliquer aux citoyens, par exemple les droits politiques conformément à l'article 25. Par conséquent, un Etat partie ne peut pas seul restreindre les droits de ses citoyens conformément à l'article 27.»

Cette position se démarque de la conception traditionnelle ayant cours dans le droit international public selon laquelle la citoyenneté serait une condition à remplir pour être considéré comme membre d'une minorité, étant donné que le droit international public offre déjà une protection particulière aux étrangers, à travers le droit des étrangers.

Cette approche large et la faiblesse des droits garantis par l'ONU facilitent l'inclusion d'un maximum de groupes sous la protection de l'article 27.

### **3.b : Interprétation des textes primordiaux du COE sur le concept de « nouvelle minorité »**

Au sein du COE, il existe deux textes essentiels relatifs aux nouvelles minorités : La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

#### **- L'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992) relative aux « nouvelles minorités » :**

Même si la Charte n'établit pas une liste des langues européennes correspondant au concept de langues régionales ou minoritaires, elle mentionne les langues « minoritaires » à la fois dans son titre et dans ses articles exécutoires. Au sens de la Charte, l'expression « langues régionales ou minoritaires » désigne, (dans son article 1) des langues « pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat » et, « différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat »

Par ailleurs, l'article souligne que cette définition n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants. C'est-à-dire, la définition des langues régionales ou minoritaires ne s'applique pas aux dialectes dérivés des langues officielles de l'Etat ou

aux langues parlées par les migrants, « même si la portée de la charte peut être étendue aussi aux langues officielles moins répandues en vertu de l'article 3 »<sup>17</sup>

### **- L'interprétation de la Convention-cadre de 1994 concernant les « nouvelles minorités » :**

La Convention-cadre ne comporte pas de définition de la « minorité (nationale) ». La formulation de « ... les personnes appartenant à des minorités nationales ... » donne aux Etats la possibilité de décider du choix du (s) groupe(s) pouvant (voulant) faire partie de cette Convention.

Les dispositions contenues dans la Convention-cadre sur les droits culturels et politiques sont formulées en termes généraux, aussi cette formulation laisse-t-elle aux Etats « une substantielle marge d'appréciation »

D'ailleurs, seuls trois articles de la Convention-cadre conditionnent leurs droits aux liens « traditionnels » : l'article 10.2 (l'usage de la langue minoritaire dans l'administration publique), l'article 11.3 (les indications topographiques destinées au public) et l'article 14.2 (l'éducation dans la langue maternelle). Tous les autres prévus dans la Convention sont relatifs à tous les individus qui peuvent se trouver dans une situation de minorité, il en va ainsi des anciennes comme des nouvelles minorités, les groupes officiellement reconnus en tant que minorités nationales et ceux qui ne le sont pas, toute personne qui possède ou non la citoyenneté du pays dans lequel elle vit.

Dans ce contexte, Le Comité consultatif du COE de la Convention-cadre reconnaissait qu'en l'absence d'une définition dans la Convention, les gouvernements possèdent une marge de discrétion pour choisir quelles minorités ils veulent protéger quand ils ratifient la Convention, cependant la marge de discrétion n'est pas illimitée.

---

<sup>17</sup> Gaetano Pentassuglia, *Minorité en droit international*, Strasbourg, COE, 2004, p.139

Partant de là, le Comité a décidé de combiner une approche pragmatique du champ d'application avec quelques principes fondamentaux. Ainsi le Comité a déclaré que les Etats possédaient une certaine marge d'appréciation pour décider de la composition des « groupes minoritaires ». Il leur faudra cependant œuvrer conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux prévus dans l'article 3. La mise en pratique de la Convention ne devrait pas donner lieu à de l'arbitraire et aux différenciations injustifiées. Et le Comité considère que c'est une partie de sa tâche que d'examiner le champ d'application personnel donné à la mise en œuvre de la Convention aux fins de vérifier qu'il n'y ait pas d'arbitraire et que des distinctions injustifiées n'ont pas été opérées.<sup>18</sup>

### **3.c : Interprétation le mandat du Haut-Commissaire de l'OSCE sur le concept de « nouvelle minorité »**

Le mandat du HCMN se focalise sur la détection précoce et la prévention des tensions qui pourraient dégénérer en situations risquant de mettre à mal la paix et la stabilité dans la région de l'OSCE et les relations entre les pays membres.

Le HCMN a été conçu comme un outil de prévention des conflits et comme un lanceur d'alerte et non comme un instrument de protection des droits humains et des minorités qui serait rattaché à la « dimension humaine » de l'OSCE. La résurgence de la question des « nouvelles minorités » pose celle de savoir si le HCMN se doit également de l'aborder.

A cet égard, la première réponse donnée par le HCMN fut d'aborder la question des nouvelles minorités sous l'angle du racisme, de l'antisémitisme et de l'intolérance. Néanmoins, la deuxième position prise par le HCMN (qui est aussi sa position actuelle sur les nouvelles

---

<sup>18</sup> Dans ce contexte, par exemple, suite à la déclaration de l'Allemagne sur la Convention qui considère que les membres de minorités nationales doivent être citoyens de l'Etat pour le traitement au sein de la Convention, le Comité Consultatif, dans son premier avis, exhorte d'inclure les groupes qui résident en Allemagne et qui ne sont pas citoyens au sein de la Convention. (voir, son avis, ACFC/INF /OP/I (2002)008, parag.17

minorités) et mentionnée par l'ancien Haut Commissaire Rolf Ekéus, dans son discours lors de la 13<sup>ème</sup> Réunion du Forum économique en mai 2005, s'exprimait en ces termes : « Mon expérience est que ces tensions qui peuvent conduire à des conflits surgissent le plus souvent dans les situations impliquant les minorités établies. *Le rôle de mon mandat est de prévenir les conflits et, je crois en choisissant mes priorités, de veiller aux zones où les risques sont les plus grands.* »<sup>19</sup>

Le HCMN a déclaré ultérieurement que les tensions concernant les nouvelles minorités ne relevaient de son mandat que si elles présentaient un risque de dégénérer en conflit. On peut donc, en conclure que les questions relatives aux nouvelles minorités ne font pas directement partie du mandat du HCMN.<sup>20</sup>

Par conséquent, les nouvelles minorités peuvent bénéficier principalement d'une définition juridique générale des minorités englobant les anciennes et nouvelles minorités. Mais, cette nouvelle définition sert de base à l'extension du champ d'application des instruments internationaux concernant les minorités. Cela signifierait en étendant les droits des minorités, même s'il ne s'agit pas nécessairement de tous les droits, d'étendre l'ensemble des droits relatifs à l'identité et à la diversité des immigrants aux groupes *issus* de l'immigration en particulier. Cette extension devrait combler la lacune actuelle présente dans la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits à l'identité et à la diversité des migrants. Mais la protection de l'identité des minorités, et en particulier des nouvelles, constitue l'une des bases d'un processus réussi d'intégration dans lequel les groupes minoritaires peuvent développer un sentiment véritable de loyauté et d'appartenance commune au reste de la population sans être

---

<sup>19</sup> Voir le discours sur, <http://www.osce.org/hcnm/12729?download=true> (consulté le 20 mai 2014)

<sup>20</sup> Il convient de noter ici que, l'OSCE est une organisation basée sur l'approche sécuritaire ce qui signifie que l'organisation ne traite de la question des minorités que dans la mesure où le problème minoritaire menace la sécurité et la stabilité d'un Etat. C'est pourquoi, le HCMN aborde la notion de « nouvelle minorité » sous condition que les immigrés et leurs descendants ne favorisent pas la résurgence d'un conflit sécuritaire)



menacés de devoir forcément s'assimiler à la société dominante, ce qui pourrait engendrer de la résistance et de la marginalisation.<sup>21</sup>

## Conclusion

Concernant le concept de « nouvelle minorité », il nous semble inapproprié de désigner les descendants d'immigrés en tant que « minorité » du moins juridiquement et politiquement parlant. Certes, il ne fait pas de doute qu'il existe des points communs entre les descendants d'immigrés et les minorités nationales. Ainsi, ces deux catégories sont confrontées à de nombreux problèmes dans la société. Toutes deux sont susceptibles d'être concernées par l'exclusion politique, économique et sociale et mais aussi peuvent être animées par un désir de préservation de leur propre culture. Par ailleurs, les termes « immigrés » et « minorité » partagent la même imprécision quant à leur définition ce qui brouille les domaines respectifs de la recherche et de l'élaboration d'une politique et des liens entre les deux.

De surcroît, il paraît difficile de catégoriser des groupes dont les caractéristiques culturelles, sociales ou encore les traditions spécifiques s'avèrent hétérogènes à l'intérieur d'un même Etat mais encore varient également d'un Etat à l'autre. Dans cette perspective, comme le dit Asbjorn Eide, « pas plus la *lege lata* que la *lege ferenda* ne sont défendables pour permettre une distinction générale entre les anciennes et nouvelles minorités en ce qui concerne la détention des droits des minorités »<sup>22</sup>.

Concernant la question de la protection, il faut d'abord souligner que, comme l'écrit Asbjorn Eide, « la définition précise de la minorité n'est pas nécessaire pour sa protection efficace »<sup>23</sup> Aussi, plutôt que de s'évertuer à vouloir donner une définition commune des « minorités », ne vaudrait-il pas mieux évaluer les droits dont pourrait bénéficier tel

<sup>21</sup> Roberta Medda-Windischer, p. 201

<sup>22</sup> Asbjorn Eide, "The rights of 'new' minorities: scope and restrictions," p.166

<sup>23</sup> Asbjorn Eide, *Preliminary report on the protection of minorities*, UN. Sub-commission on prevention of discrimination and protection of minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/4 (1991), p.2

type de minorité dans certaines conditions spécifiques. « Il faut pourtant se rendre compte que chaque minorité a ses problèmes particuliers : c'est la raison pour laquelle il n'y a pas de méthode et de moyens uniformes et standards susceptibles de résoudre la question des minorités. La solution des problèmes relatifs aux minorités ne passe donc pas aujourd'hui par des modèles uniques qui seraient directement 'exportables' d'un Etat à un autre.»<sup>24</sup> C'est pourquoi la question des minorités ne viserait pas à établir des règles uniformes dans tous les domaines de la vie publique et règles valables dans tous les cas. La nature et le champ d'application des dispositions pour faire accorder les revendications des minorités et leur protection se feront nécessairement au cas par cas et ne peuvent pas être réglées *a priori* et à un niveau théorique comme des « spéculations de fauteuil »<sup>25</sup> autrement il faut une approche pragmatique.

Comme le dit l'ex-Haut commissaire de l'OSCE, Rolf Ekéus, « Que nous parlions de « minorités « nationales » ou de « nouvelles minorités le problème demeure identique. Aussi, la question principale qui devrait être posée est celle du choix des politiques à adopter en vue de gérer la diversité au sein de la société pour promouvoir la stabilité et la prospérité et réduire le risque de tensions et d'agitation sociale.»<sup>26</sup>

En conséquence, il ne s'agit pas en fait d'une question de « nouvelle minorité » en Europe mais bien plutôt de la question de repenser les « droits des minorités » en « nouvelle Europe ». Cela signifie qu'il serait temps de parler d'une « nouvelle dimension » de la protection des minorités dans une « nouvelle Europe » en pleine mutation où la présence des immigrés, des réfugiés, de leurs descendants est aussi anodine que celle des minorités traditionnelles

---

<sup>24</sup> Jann Klucka, « Etude comparative des ordres juridiques internes des pays membres du COE en matière de protection des minorités nationales » p.190

<sup>25</sup> Roberta Medda-Windischer, *Old and new minorities: reconciling diversity and cohesion*, 2009

<sup>26</sup> Son discours lors de la 15<sup>th</sup> session annuelle de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE

## Bibliographie

- AKGONUL Samim, « La naissance du concept de minorité en Europe », in FRANCIS Messner /BASTIAN Jean-Pierre, *Minorité religieuse dans l'espace européen, approches sociologiques et juridiques*, Paris, PUF, 2007
- ANDRIANTSIMBAZOVINA Joel/GAUDIN Hélène/MARGUENAUD Jean-Pierre, *et alii Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008
- BERTHELEU Hélène, « Réfugié, immigré, minorité : des mots pour penser les relations interethniques », *France, Terre, d'Asie*, H&M, n°1234, novembre-décembre, 2001
- EIDE Asbjorn, « The Rights of 'New' Minorities: Scope and Restrictions » in HENRARD Kristin, *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, Netherlands, Koninklijke Brill NV, 2010
- EIDE Asbjorn, Preliminary report on the protection of minorities, UN. Sub-commission on prevention of discrimination and protection of minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/4, 1991
- MEDDA-WINDISCHER Roberta, « Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities » in HENRARD Kristin, *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, Netherland, Koninklijke Brill NV, 2010
- PENTASSUGLIA Gaetano, *Minorité en droit international*, Strasbourg, COE, 2004
- WALDRAUCH Harald/ HOFINGER Christophe « An index to measure the legal obstacles to the integration of immigrants », *New Community* 23, 1997
- WALTER Kemp, « La Réponse institutionnelle européenne aux questions soulevées par les Minorités », *Annuaire Français de Relations Internationales (AFRI)*, vol.8, 2007, p. 226

- WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Les 'jeunes issus de l'immigration', entre intégration culturelle et exclusion sociale », in DEWITTE Philippe, *Immigration et Intégration l'état des savoirs*, Paris, Découverte, 1999
- WOLFRUM Rudiger, « The Emergence of 'New Minorities' as a result of migration », in BROLMANN C/LEFEBER R, *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993