

KOVÁCS, Péter¹:

**La protection des minorités dans la jurisprudence de la
Cour européenne des droits de l'homme²**

Le Conseil de l'Europe est réputé - et à juste titre d'ailleurs - pour être le mécanisme international le plus efficace du monde; en ce qui concerne le contrôle des engagements en matière des droits de l'homme. Avec un nombre d'arrêts autour de 5000 (dès le début jusqu'à septembre 2005), la Cour européenne des droits de l'homme dépasse de loin la performance des autres tribunaux internationaux, sauf une, la Cour de Justice des Communautés européennes. Toute une armée d'internationalistes s'occupe de l'analyse des acquis et des défaillances de la jurisprudence strasbourgeoise, les livres et les articles écrits sur ce sujet remplissent déjà des étagères de bibliothèques, sinon des bibliothèques entières des chercheurs. On peut se permettre donc d'examiner un seul aspect de cette immense problématique: qu'est-ce que la jurisprudence strasbourgeoise a pu faire en faveur des minorités?

Si on avait écrit ces lignes seulement il y a quelques années, la réponse aurait dû être un court "malheureusement pas beaucoup". Les années récentes ajoutent cependant des nuances à ce constat austère et amer. En ordre successif, on va donc examiner d'abord la période plutôt froide de la Cour envers la cause minoritaire pour arriver à la nouvelle et plus attentive approche - qui est peut être déjà prometteuse.

Les grands arrêts de l'attitude froide - et les raisons

Un des arrêts les plus souvent cités est sans doute celui qui a été rendu dans l'affaire linguistique belge.³ L'affaire linguistique belge remonte à la configuration de droit public de la Belgique bien avant la grande réforme de fédération de 1993. De la crainte de voir la descente de leur langue à une langue d'abord de facto puis peut être aussi de jure 2e degré à cause du rayonnement de la langue française, les politiciens flamands ont initié un mouvement pour la reconnaissance du statu quo linguistique du pays qui s'est matérialisé dans l'adoption de plusieurs lois linguistiques au début du XXe siècle. Tout en restant unitaire, la Belgique s'est divisée en une partie flamande et en une partie wallonne avec un statut bilingue spécial pour

¹ Péter Kovács est professeur universitaire et directeur du Département de Droit International à la Faculté de Droit de l'Université de Miskolc et à la Faculté de Droit de l'Université Catholique Péter Pázmány.

² Le présent article est l'actualisation d'un chapitre du livre, paru de la part de l'auteur et intitulé: La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire Pédone 2005 Paris (Cours et travaux (N°5) de l'Université Panthéon-Assas, Institut des Hautes Études Internationales de Paris)

³ L'arrêt du 23 juillet 1968 (fond)

Bruxelles. Dans la partie nordique, le flamand a été retenu comme langue de l'administration et de l'enseignement et dans la partie du sud, le français remplissait ce rôle. Une hégémonie linguistique a été donc créée délibérément par le législateur dans les sphères publiques. A cause des caractéristiques de l'établissement des communautés, le législateur a dû admettre l'existence des enclaves francophones dans la partie flamande.

L'affaire a reflété les difficultés senties ou réelles des petites enclaves francophones dans la région flamande.

Le grand mérite de cet arrêt réside dans le tranchement des différences d'interprétation des versions française et anglaise, langues également authentiques de la Convention européenne des droits de l'homme. Exemple désormais classique des conflits linguistiques, le texte anglais de l'article 14 semblait permettre la discrimination positive, ce qui semblait être impossible selon la version française. La Cour a souligné que la version anglaise est plus proche de la volonté d'origine des pères fondateurs, une différence de traitement ne va pas forcément à l'encontre de la CEDH si l'action étatique suit un but légitime et si les moyens choisis sont proportionnels et raisonnables par rapport au but visé.⁴

Ces dicta sont beaucoup plus importants que les décisions concrètes du litige où la majeure partie des points de la requête ont été rejetés: la Cour n'a pas donc trouvé justifiées les allégations portant sur la séparation linguistique du pays aussi bien dans l'enseignement, le refus ex lege du subventionnement des écoles privées utilisant une autre langue que la langue de la région, la procédure d'homologation des certificats délivrés par les écoles privées dans le cas où l'enseignement de l'autre langue de la Belgique n'a pas satisfait certains critères, etc. Le seul point retenu par la Cour était la rigidité excessive des règles géographiques de la scolarisation.

Ici, le point de repère était l'article 2 du protocole additionnel n°1: "Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques."

L'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt⁵ a été tranchée cca. vingt ans après, mais dans le même contexte à savoir les règles linguistiques et la position des enclaves francophones de la partie flamande de la Belgique. Dans le parlement belge, le choix de la langue du serment de député avait des conséquences de droit public et en particulier sur l'affiliation au groupe parlementaire wallon ou flamand. Or les députés des enclaves mentionnés se trouvaient dans une situation de dilemme: prêter le serment en français les aurait exclus de la faction s'occupant des questions de la partie nordique du pays; en revanche, le faire dans l'autre langue, leur aurait rendu impossible la participation dans les délibérations parlementaires de la faction habilitée à s'occuper des fonds relatifs à la culture et à la langue françaises. Donc le pauvre député francophone de l'enclave serait exclu ou bien des délibérations sur l'infrastructure et l'industrialisation de sa circonscription ou bien des débats portant sur la budgétisation culturelle de sa commune.

⁴ L'affaire linguistique belge § 7, p.29

⁵ L'arrêt du 2 mars 1987

Questions remarquablement compliquées certes - a estimé la Cour - mais certainement non couvertes par le texte de la CEDH dont l'article 3 du protocole 1 n'impose de règles qu'à l'organisation des élections libres dans le sens du libre choix entre les candidats des partis politiques.

"Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatifs."

A cette époque, certains aspects des autonomies territoriales ont été également traités par la Cour européenne des droits de l'homme. A vrai dire, le problème crucial était ici non pas de quelconque violation éventuelle des droits minoritaires, mais au contraire, la compatibilité de l'attitude réservée des autonomies vis-à-vis des desiderata européens.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'affaire *Tyrer c. Royaume Uni*,⁶ le vif du sujet était la conformité d'une peine de fouetage aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et en particulier de l'article 3 de celle-ci, stipulant que:

"Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants."

Or, en vertu d'une "constitutional convention" britannique en vigueur, le parlement de Westminster n'était pas habilité à légiférer dans les domaines reconnus comme appartenant aux compétences de l'île de Man. Malgré cela, le Royaume Uni a dû assumer ses responsabilités internationales pour n'avoir pas garanti le respect effectif de l'article 3 de la CEDH à l'île de Man.

Dans l'affaire *Gillow c. Royaume Uni*,⁷ le requérant a mis en cause la politique de l'autonomie de Guernesey visant le maintien des propriétés immobilières de l'île aux mains des habitants indigènes. La Cour de Strasbourg a reconnu la légitimité *in abstracto* de cette politique, par contre, elle a trouvé l'application de cette politique trop rigide dans le cas d'espèce où l'administration locale n'a pas consenti à la prise de possession de l'immeuble préalablement acquis (en ce temps-là avec le consentement de la même administration) par le propriétaire, ex-chef de jardinage de l'île. En effet, M. Gillow est rentré dans l'île après un long service d'outre-mer fait au service de la reine.

Il est à remarquer cependant - même si la Cour n'en faisait pas trop de souci - que plusieurs îles européennes connaissent la restriction des possibilités d'acquisition de propriétés immobilières aux habitants traditionnels (en fait autochtones) de l'île donnée. (Les îles frisiens des Pays Bas, les Féroés de Danemark, les Alands de Finland [en ce temps-là encore non membre du Conseil de l'Europe], etc.) La raison d'être de ces régimes de restriction d'acquisition de propriété, liés en général à un "citoyenneté territoriale" était le souci d'empêcher que des "non autochtones" arrivent en masse, en altérant la configuration ethnique, linguistique ou purement locale et en poussant les autochtones moins fortunés vers l'émigration, faute d'immeubles économiquement accessibles pour eux sur place. Cette politique - *in abstracto* - n'était donc pas critiquée par la Cour.

⁶ L'arrêt du 25 avril 1978

⁷ L'arrêt du 24 novembre 1986

L'aperçu de ces affaires a été cependant mitigé. Dans l'affaire *Tyrer*, l'autonomie territoriale s'attachait rigidement à une politique pénale douteuse et dans l'affaire *Gillow*, l'autonomie territoriale se comportait trop injustement dans l'application d'une politique régionale envers quelqu'un ayant été jadis important au service de l'île, mais pas plus, depuis qu'il est rentré comme simple pensionnaire. Bref, lors de la délibération de ces arrêts, l'autonomie territoriale a pu donner l'impression qu'il était difficile de les intégrer au système des normes européennes.

Ce caractère plutôt froid de la jurisprudence strasbourgeoise envers le phénomène minoritaire a été le fruit non pas des préconcepts personnels des juges, mais il émanait de deux facteurs; d'abord, le phénomène minoritaire ne se présentait pas avec la même acuité et tension qu'actuellement, après l'admission des pays de l'Europe centrale et orientale. On ne niait donc pas les faits - c'était les faits qui se présentaient différemment avec beaucoup plus de retenue. Il y a eu cependant une raison non moins importante dont la nature déterminante a été soulignée par de nombreux auteurs: les articles de la Convention européenne des droits de l'homme se réfèrent à des aspects individuels de la vie humaine, tandis que les faces les plus importantes de la vie minoritaire sont de caractère collectif. Pour les mêmes raisons, la clause de non-discrimination de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas pu fournir une protection adéquate, vu sa nature non autonome, c'est-à-dire que son application n'était possible qu'en conjonction avec un autre article de la Convention. Or, on a du mal à trouver des articles susceptibles de servir la cause minoritaire. De temps en temps et essentiellement de la part des députés de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des initiatives ont été lancées pour compléter le déficit minoritaire de la Convention européenne des droits de l'homme par un article propre, mais celles-ci ont été rejetées par le Comité des Ministres qui les considérait incompatibles avec la philosophie de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces refus répétés ont engendré une autre tendance soulignant la nécessité de compléter la Convention européenne des droits de l'homme non pas avec un article ou le cas échéant avec un protocole additionnels, mais avec un instrument conventionnel distinct. (Ces tendances se sont réalisées finalement dans l'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Europe qu'on va traiter infra, dans des chapitres distincts.) Dans les années 90-s, l'impression quasi générale des chercheurs et des politiciens était que la Convention européenne des droits de l'homme était arrivée aux limites de ses capacités de développement en matière minoritaire et que la Cour européenne des droits de l'homme ne pourrait pas élargir considérablement le spectre de la protection européenne des minorités ethniques.

Changement d'optique jurisprudentielle?

Or, le tournant du millénaire témoignait d'un changement remarquable dans l'attitude de la Cour envers la cause minoritaire. Comme par un coup de baguette magique, des arrêts pro-minoritaires commençaient à sortir quasi en masse du huis-clos des délibérations de la Cour et comme on verra, le Comité des Ministres a aussi consenti à compléter la Convention par un protocole additionnel qui attend désormais son entrée en vigueur.

Ce changement jurisprudentiel considérable peut être symbolisé par plusieurs arrêts et en particulier par celui qui a été rendu dans l'affaire Sérif c. Grèce.⁸

L'affaire remonte finalement aux années autour de la stabilisation de la Grèce moderne, suite aux guerres des Balkans et à la première guerre mondiale. La Grèce dont l'indépendance a été reconnue en 1829, a réussi à sortir des différents conflits armés avec l'empire ottoman au début du XXe siècle avec des agrandissements territoriaux considérables. Cependant la communauté internationale a imposé à la Grèce la conclusion des traités internationaux dont le but était la garantie d'une certaine autonomie des musulmans. Cette autonomie - de type personnel, c'est-à-dire sans assise territoriale compacte - a englobé essentiellement l'administration de la religion tout en y ajoutant des sphères de la vie intime et sociale. Dans le centre de ce régime juridique spécial, on trouvait le mufti donc le pasteur religieux élu par les fidèles qui a été cependant aussi habilité à exercer des compétences judiciaires en matière de tutelle, de curatelle et de droit de famille. Sans l'inclure dans sa législation, le caractère électif du mufti a été de facto respecté par la Grèce jusqu'aux années 90-s quand l'Etat voulait remplacer l'élection par nomination qui aurait dû être précédée par la consultation du préfet local et de certains dignitaires musulmans dont le collège devrait être désormais composé par l'Etat.

Suite au décès de l'ancien Mufti de Rodopi, un Mufti ad intérim a été nommé et après conforté dans ses fonctions par le président de la république en 1990. Un grand nombre de Musulmans ont réclamé l'élection du Mufti mais les autorités grecques ne l'ont pas estimée nécessaire - car entre-temps, le régime de la sélection, comme on l'a indiqué supra, avait changé, en perdant la qualité élective. Les fidèles ont procédé cependant à l'élection et ils ont élu Sérif. Cette élection n'a pas été reconnue par l'Etat et en plus, l'Etat a poursuivi pénalement Sérif pour l'"usurpation des symboles religieux". Sérif a été vraiment vêtu de la robe traditionnelle des Muftis et a prononcé différents discours de ce genre. Or, le code pénal hellénique contient des dispositions sanctionnant l'usurpation des symboles des ministres de l'église orthodoxe et des "religions connues". Sérif a été condamné coupable par les tribunaux grecs et il a dû payer une certaine amende.

En récapitulant les éléments de l'affaire, on peut donc relever que l'Etat grec est intervenu dans l'autonomie religieuse de la communauté musulmane - englobant aussi certains éléments du droit de la famille et une partie du droit judiciaire - et il a sanctionné le requérant pour avoir exercé des fonctions selon les règles en vigueur avant l'intervention contestable de l'Etat dans cette autonomie.

La requête ne visait pas cependant l'acte juridique grec restreignant l'autonomie de la minorité musulmane. Même si bien évidemment ceci était le vif du sujet et que, aussi bien le requérant que la défenderesse ont débattu longuement et respectivement la validité ou la caducité des différents documents internationaux garantissant cette autonomie, le requérant a bien vu que la Convention européenne des droits de l'homme ne contenait pas d'article qui puisse couvrir le problème de l'autonomie en tant que telle. Reste essentiellement l'article 9 sur la liberté de religion, même si le mufti exerçait ex lege aussi des fonctions laïques, de nature plutôt judiciaire. Il est à remarquer d'ailleurs que ces dernières années, la Grèce a dû se défendre

⁸ l'arrêt du 14 décembre 1999

contre de nombreuses requêtes issues des différentes religions⁹, inter alia des Témoins de Jéhova et qu'elle a perdu plusieurs fois à Strasbourg.

L'article 9 de la CEDH stipule:

"(1) Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

(2) La liberté de manifester la religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Le gouvernement grec a soutenu que primo l'article 9 n'était pas applicable - car le Mufti exerce aussi des fonctions de juge et les modalités de nomination des juges ne tombe pas sous l'article de la liberté de religion; secundo que même en cas d'application éventuelle de cet article, le § 2 justifiait pleinement l'intervention des autorités étatiques. La Cour n'a pas accepté que toutes les conditions du § 2 soient remplies: en cas d'espèce, l'intervention de l'Etat dépassait les limites de ce qui est "nécessaire dans une société démocratique". Puisque le plaignant a été condamné uniquement pour avoir professé des discours religieux devant les fidèles qui l'avaient suivi volontairement, selon la Cour, une telle sanction est incompatible avec les demandes du pluralisme religieux dans une société démocratique.¹⁰ Certes, la Cour n'a pas ignoré l'existence des problèmes réels et éventuels de la dualité des muftis (un élu, un nommé) surtout en ce qui concerne leur fonction judiciaire, mais rien n'indiquait que Sérif aurait effectivement exercé ses fonctions judiciaires. En ce qui concerne l'éventualité d'une scission dans la communauté religieuse, il n'appartient pas - selon la Cour - à l'Etat d'assurer la direction unifiée des communautés.¹¹ Le gouvernement grec a évoqué également que la division de la communauté musulmane pourrait engendrer aussi des tensions dans les rapports des communautés chrétiennes et musulmanes, en plus entre la Grèce et la Turquie. Or, selon la Cour, le rôle des Etats ne réside pas dans l'élimination des causes d'une tension éventuelle, mais ils doivent assurer que les groupes différents se tolèrent.¹²

Le problème de la dualité imprévue des muftis émergeait aussi par rapport à la Bulgarie notamment dans l'affaire Hassan et Tchaouch.¹³ Soupçonné de collaboration avec les services de sécurité de la Bulgarie communiste, le mufti Gendzev a été destitué par les fidèles après le retour à la démocratie. Gendzev n'a pas accepté la légalité de sa destitution et l'élection du plaignant, Hassan, son successeur, bien sûr non plus. Avec l'arrivée des ex-communistes au pouvoir, le nouveau gouvernement semblait être plus attentif aux remarques et aux contestations de nature procédurale de l'ancien mufti et il favorisait la réconciliation des deux muftis et l'organisation d'une nouvelle élection. Entre temps, l'autorité gouvernementale chargée pour les affaires religieuses a refusé de délivrer les attestations qui auraient été

⁹ cf. les arrêts Kokkinakis c. Grèce (25 mai 1993), Manoussakis c. Grèce (26 septembre 1996), Tsirlis et Kolompas c. Grèce (29 mai 1997), Georgiadis c. Grèce (29 mai 1997)

¹⁰ § 51 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sérif c. Grèce

¹¹ § 52 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sérif c. Grèce

¹² § 53 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sérif c. Grèce

¹³ l'arrêt du 26 octobre 2000

nécessaires pour la prise de possession et la gestion des biens, comme les écoles. L'affaire a été tranchée d'une manière similaire par la Cour européenne des droits de l'homme: en refusant l'argumentation du gouvernement bulgare portant sur le souci de préserver l'ordre public, la Cour a averti que l'autonomie des communautés religieuses est la condition sine qua non du pluralisme.¹⁴

Le même paragraphe précise que "... sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci. Des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté, contre ses propres souhaits, à se placer sous une direction unique constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. dans une société démocratique. L'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communauté religieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique."¹⁵

Il n'est pas à ignorer cependant que derrière les plaintes des muftis, la cause de la minorité turquophone a été concernée. D'une manière similaire, les événements derrière l'affaire de l'église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova,¹⁶ c'est à dire que l'église soit dépendante de la patriarchie de Bucarest ou de Moscou ont révélé toute la question de l'orientation politique de la Moldova post-soviétique. La Cour n'a pas admis ici non plus, l'argumentation de la défenderesse selon laquelle la tergiversation - motivée du souci de prévenir un schisme - dans la prise de décision sur la registration de l'église n'a pas eu d'influence réelle sur l'exercice des cultes.

La Cour est arrivée à la conclusion que la mauvaise foi ne se présume pas. Comment ne pas se souvenir de la fameuse phrase de la décision arbitrale rendue dans l'affaire Lac Lanoux¹⁷ quant on lit les phrases suivantes: „La Cour rappelle que, si l'on ne peut pas exclure que le programme d'une organisation cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'elle affiche publiquement, elle doit, pour s'en assurer, comparer le contenu dudit programme avec les autres actes et prises de position de son titulaire. (...) En l'espèce, elle note qu'aucun élément du dossier ne lui permet de conclure que l'Eglise requérante mènerait des activités autres que celles déclarées dans son statut. (...) Quant à l'éventualité que l'Eglise requérante constituerait, une fois reconnue, un risque pour la sécurité nationale et l'intégrité territoriale, la Cour estime qu'il s'agit là d'une simple hypothèse qui, en l'absence d'autres éléments concrets, ne saurait justifier un refus de reconnaître."¹⁸

La Cour a examiné en détail l'importance des effets directs et indirects de la registration des églises y compris la jouissance des droits liés à la personnalité juridique.

"Dans ces circonstances, la Cour note qu'en l'absence de reconnaissance, l'Eglise requérante ne peut ni s'organiser, ni fonctionner. Privée de personnalité morale, elle ne peut pas ester en justice pour protéger son patrimoine, indispensable à l'exercice de la culte, tandis que ses

¹⁴ § 62 de l'arrêt rendu dans l' affaire Hassan et Tchaouch c. Bulgarie

¹⁵ § 78 de l'arrêt rendu dans l' affaire Hassan et Tchaouch c. Bulgarie

¹⁶ l'arrêt du 13 février 2001

¹⁷ sentence arbitrale du 16 novembre 1957 entre la France et l'Espagne, RSA XII p.285 et *passim*

¹⁸ § 125 de l'arrêt rendu dans l'affaire église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova

membres ne peuvent se réunir pour poursuivre des activités religieuses sans enfreindre la législation des cultes. Quant à la tolérance dont ferait preuve le Gouvernement à l'égard de l'Eglise requérante et de ses membres, la Cour ne saurait considérer une telle tolérance comme un substitut à la reconnaissance, seule cette dernière étant susceptible de conférer les droits aux intéressés."¹⁹

L'affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*²⁰ nous ramène au phénomène du "radicalisme" prétendue des organisations des minorités, si souvent reproché par les gouvernements.

Dans cette affaire, les clauses de limitation de la liberté d'association ont été mises en cause. L'article 11 garantit en effet:

"(1) Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

(2) L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat."

Pour faciliter l'étude de cette jurisprudence, on rappelle au lecteur le débat long sur les caractéristiques de la langue macédoine. Selon certains, il n'y a pas de différence substantielle entre le bulgare et le macédonien, ce dernier peut être qualifié au maximum de dialecte par rapport au premier. Selon l'autre école, il s'agit de deux langues distinctes de la grande famille slave. En Bulgarie, on nie actuellement la présence des "Macédoniens" sur le territoire et en particulier dans une version compacte. L'histoire tragique et violente, liée aux actes terroristes macédoniens de la fin du XIXe siècle et des années 1920-30, (quand Pirin, la partie occidentale de la Bulgarie était un quasi Etat dans l'Etat) a pu laisser telles traces dans la mémoire collective des élites que le rejet de cette affirmation nationale semble être le moyen le plus facile pour contrecarrer tout ce qui pourrait réveiller le démon de la menace à l'intégrité territoriale...

La Cour a trouvé exagérée la crainte du gouvernement bulgare qui avait interdit le fonctionnement de l'association à cause des propos professés aux rassemblements et qualifiés séparatistes par le gouvernement. La Cour a tenu à réitérer sa jurisprudence que " le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire du pays - exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales - ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. (...) Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques

¹⁹ § 129 de l'arrêt rendu dans l'affaire *église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*

²⁰ l'arrêt du 2 octobre 2001

doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux."²¹

"La Cour estime dès lors que la probabilité que les réunions organisées par Ilinden donnent lieu à des déclarations séparatistes ne pouvait justifier l'interdiction de desdites réunions."²²

Dans l'affaire Sidiropoulos c. Grèce²³, le requérant – citoyen grec qui prétendait appartenir à l'ethnie macédonienne – a fondé une association nommée «Maison de la civilisation macédonienne» dont l'enregistrement a été refusé par la juridiction grecque. [Le lecteur se souvient certainement que la Grèce considère quelconque référence à la Macédonie de la part de son voisin de nord comme usurpation du passé hellénique: elle a même longtemps refusé au sein de l'Union européenne de reconnaître sous ce nom le pays dont la capitale est Skopje. C'est ainsi que, suite à un compromis à peine arraché, l'État a été reconnu par les quinze comme F.Y.R.O.M. (Former Yugoslav Republic of Macedonia)]. Les médias grecs ont lancé une campagne virulente contre ladite association, la qualifiant comme étant téléguidée de Skopje et portant une menace à l'intégrité de la Grèce. De sorte que malgré le renvoi du statut à la vocation de préserver la culture, l'art et les traditions des macédoniens, les autorités ont considéré l'association dangereuse et ce constat a été fondé essentiellement sur les informations colportées à partir de la campagne hystérique des médias.

La plainte visait donc la violation de l'article 11 garantissant la liberté d'association. La Cour n'a pas accepté l'argument du gouvernement sur l'interprétation extensive de la clause de limitation contenue dans le § 2 de l'article. En ce qui concerne la référence du gouvernement grec à « la défense des traditions culturelles et des symboles historiques et culturels grecs » après avoir évoqué le maintien de la sécurité nationale et la défense de l'ordre, „la Cour n'est pas convaincue que le dernier de ces buts puisse constituer l'un des «butts légitimes» prévus par l'article 11 § 2.”²⁴

Selon la Cour l'affirmation du danger prétendu „se fondait sur une simple suspicion”²⁵. La Cour „n'exclut pas que l'association, une fois fondée, aurait pu, sous le couvert des buts mentionnés dans ses statuts, se livrer à des activités inconciliables avec ceux-ci. Toutefois, une telle éventualité, que les juridictions nationales ont perçue comme une certitude, n'aurait guère pu se voir démentie par des actions concrètes car, n'ayant pas existée, l'association n'a pas eu le temps d'en mener.”²⁶ La Cour a trouvé donc disproportionnée l'intervention a priori de l'État, surtout si on tient compte des compétences dont les autorités jouissent pour „ordonner la dissolution si l'association poursuivait par la suite un but différent de celui fixé par les statuts ou si son fonctionnement s'avérait contraire à la loi, aux bonnes moeurs ou à l'ordre public.”²⁷

La Cour a traité plusieurs affaires liées d'une certaine façon à l'identité minoritaire. Dans l'affaire Gorzelik c. Pologne²⁸, le plaignant a protesté contre le refus de l'enregistrement de

²¹ § 97 de l'arrêt rendu dans l'affaire Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie

²² § 98 de l'arrêt rendu dans l'affaire Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie

²³ l'arrêt du 10 juillet 1998

²⁴ § 38 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sidiropoulos c. Grèce

²⁵ § 45 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sidiropoulos c. Grèce

²⁶ § 46 de l'arrêt rendu dans l'affaire Sidiropoulos c. Grèce

²⁷ *ibid*

²⁸ l'arrêt du 20 décembre 2001

l'association prétendant représenter la minorité silésienne. Il est à noter d'ailleurs que durant l'existence de la protection des minorités de la SdN, la CPJI a dû se prononcer plusieurs fois sur des affaires silésiennes. Or, ces affaires ont concerné la minorité allemande dont l'existence était occulté après la deuxième guerre mondiale. La Pologne post-communiste a fait un pas historique en reconnaissant l'existence d'un million de germanophone sur son territoire et elle a favorisé leur participation dans la vie publique inter alia par des mesures préférentielles allégeant le seuil d'entrée au parlement national.

Quand M. Gorzelik a voulu faire reconnaître l'association de la minorité silésienne, le gouvernement a eu apparemment la crainte d'un double emploi et en plus la logique des règles électorales l'aurait obligé à étendre le bénéfice des règles préférentielles à cette communauté ce qui aurait pu changer l'arithmétique parlementaire. La Cour a souscrit à cette position gouvernementale et elle a reconnu la protection du système électorale comme motif nécessaire dans une société démocratique²⁹, d'autant mieux que l'association avait apparemment refusé toute modification portant sur le nom ou visant la suppression des notions qui auraient laisser croire la participation aux élections - apparemment contraire aux desiderata des organisations de la minorité allemande. La Grande Chambre³⁰ a estimé cependant que le droit international et la pratique général laissent aux États une marge d'appréciation considérable³¹ et „dès lors, on ne saurait reprocher à l'État polonais de n'utiliser qu'une classification générale des minorités et de laisser l'interprétation et l'application de ces notions à la pratique”.³²

Une affaire semblable a été déférée à la Cour, mais puisqu'elle s'est terminée par une décision de rayer la requête de la liste, les juges n'ont pas pris de position sur les mérites de l'affaire. En effet, dans l'affaire Raif Oglu c. Grèce³³, le plaignant, instituteur de religion musulmane à Xanthi, en Thracie occidentale, a été sanctionné, pour avoir signé des déclarations et rédigé un pamphlet sur les problèmes des pédagogues "turcs" et de l'enseignement de la langue turque aux écoles de Grèce. Or, aucun "Turc" en qualité de citoyen hellénique ne peut pas exister ex lege en Grèce. L'instituteur limogé (la première fois ouvertement pour ses activités, la deuxième fois – sans motifs communiqués, mais selon la bonne logique des choses probablement pour les mêmes raisons) n'a été restitué à ses fonctions qu'après que la Cour se soit occupée en mérite des détails de l'affaire. (On y trouve donc d'ailleurs un bel exemple des exceptions très rarement acceptées d'au dessous de l'épuisement des voies de recours interne.)

Un des arrêts récents fait pratiquement la synthèse de la philosophie jurisprudentielle suivie dans les affaires Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie, Sidiropoulos c. Grèce et Raif Oglu c. Grèce.

L'arrêt de l'affaire Kizilyaprak c. Turquie³⁴ nous renvoie à la problématique kurde. Il est à noter que les faits de l'affaire se sont déroulés en 1991 (avec le parcours des remèdes nationaux jusqu'à 1998) quand la Turquie a nié officiellement et surtout constitutionnellement l'existence d'un peuple kurde et d'une langue kurde sur le sol turc. Or, les grandes réformes

²⁹ § 66 de l'arrêt rendu dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

³⁰ 2004. február 17

³¹ § 67-68 de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

³² § 69 de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

³³ l'arrêt du 27 janvier 2000

³⁴ l'arrêt du 2 octobre 2003

constitutionnelles de fin 2002 semblent reconnaître l'existence des Kurdes en tant que communauté ayant sa langue propre...

Cette affaire a été déférée devant la Cour comme violation de la liberté d'expression. Selon l'article 10: „(1) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

(2) L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.”

L'affaire concerne en fait un éditeur qui avait publié un roman en forme autobiographique relatant les cruautés commises par les forces spéciales turques contre les opposants kurdes. Cependant les autorités turques ont considéré cette oeuvre subversive et séparatiste, en particulier pour l'utilisation répétée du mot « Kurdistan ». La Cour a considéré cependant que l'emprisonnement pour six mois (finalement avec sursis) et l'amende infligée à l'éditeur sont largement disproportionnels. Or selon la Cour „même à supposer que cette considération puisse passer pour pertinente, celle-ci ne saurait être considérée en elle-même comme suffisante pour justifier l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression.”³⁵

Une des plaintes de tous les jours de beaucoup de personnes appartenant à une minorité nationale est le harcèlement quotidien sur la base de la langue maternelle ou les différences entre la langue maternelle et la langue officielle de l'Etat. La jurisprudence récente nous fournit plusieurs exemples sur des requérants lésés qui ont réussi à faire déférer leur problèmes s'ils étaient bien rédigés dans les formules du texte et de la pratique de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans l'affaire *Tsingour c. Grèce*³⁶, le pharmacien musulman, né en Grèce, a voulu ouvrir une pharmacie à Xanthi, mais hors les conditions identique un peu partout (diplôme, certificat d'aptitude professionnelle, affiliation au collège des pharmaciens, etc.) on voulait obliger le requérant - qui avait fait toutes ses études en Grèce et en grec) à prouver ses connaissances de langue par un examen spécial de langue, sans que cela soit prescrit par la législation et les règlements en vigueur. Même si le Conseil d'Etat grec a déclaré finalement sans fondement et ultra vires les manoeuvres du collège des pharmaciens, la Grèce n'a pas pu échapper à sa responsabilité sur la base de l'article 6 pour avoir laissé trainer l'affaire *prima facie* évidente pendant 5-6 années.

(Selon l'article 6 de la CEDH, "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et

³⁵ § 40 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Kizilyaprak c. Turquie*

³⁶ l'arrêt du 6 juillet 2000

impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestation sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)"

Dans l'affaire Podkolzina c. Lettonie³⁷, la Cour a été saisie par un problème dont les équivalents s'émergent devant plusieurs instances européennes par rapport à une certaine intempestie des pays baltes fraîchement ayant regagné leur indépendance. En effet, la prescription des examens de langues pour l'octroi de la citoyenneté a suscité des controverses en ce qui concerne l'harmonisation du contenu, du délai et de la formation préalable à cette fin. Dans son jugement rendu dans l'affaire Podkolzina, la Cour a reconnu in abstracto la légitimité d'une politique visant la nécessité d'une connaissance linguistique adéquate de la part des députés (y compris les candidats aux élections), par contre elle a catégoriquement rejeté la réalisation arbitraire des examens, sans règles clairement établies, incluant certains mais excluant d'autres dans la pratique et surtout la méthode où certaines questions posées concernaient non pas la connaissance linguistique proprement dite, mais l'affiliation politique de l'individu et ses opinions à certaines questions politiques.

„(...) l'évaluation des connaissances linguistiques de la requérante a été laissée à l'entière discrétion d'un seul et unique fonctionnaire, jouissant en la matière des pouvoirs exorbitants. Par ailleurs, la Cour ne peut qu'exprimer sa surprise devant le fait, relaté par la requérante et non contesté par le Gouvernement, d'après lequel, lors de l'examen, elle a été questionnée essentiellement sur les raisons de son choix politique, sujet, qui, à l'évidence, est étranger à l'exigence d'aptitude linguistique. (...) en l'absence de toute garantie d'objectivité (...) la procédure appliquée à la requérante est en tout état de cause incompatible avec les conditions d'équité procédurale et de certitude légale, exigées en matière d'éligibilité de candidats.”³⁸

Cependant, dans l'affaire Slivenko c. Lettonie³⁹, portant sur les difficultés des ressortissants de l'ancienne armée soviétique restés en Lettonie devenue indépendante d'obtenir un permis de résidence permanente, voire une citoyenneté, la Cour n'a pas considéré nécessaire de se prononcer sur la question de la discrimination éventuelle sur la base de l'appartenance ethnique, alléguée par la plaignante⁴⁰. Vivant en Lettonie consécutivement dès le deuxième mois de sa vie, Mme Slivenko, née d'un officier russe, épouse d'un autre officier russe a été expulsée de ce pays comme quelqu'un qui ne possède pas de droit de résidence, car sa demande a été refusée malgré ses liens locaux solides et ses connaissances linguistiques en letton en elles-mêmes satisfaisantes. Contrairement à son père qui a reçu le permis de résidence, car il avait quitté l'armée soviétique (comme officier en retraite) avant l'indépendance lettone, la plaignante n'a pas eu de choix: elle s'est trouvait expulsée, elle a dû quitter ses parents pour suivre son mari „étranger”. Puisque entretemps et avant la procédure devant la Cour, elle a vraiment obtenu la citoyenneté russe et elle s'est installée définitivement auprès de son conjoint en Russie, la Cour a considéré suffisant de constater une violation induite de la vie privée sur la base de l'article 8 de la CEDH pour son extirpation de ses milieux amicaux et familiaux. Idem pour sa fille, la deuxième plaignante, également expulsée qui a dû quitter ses grands parents.

³⁷ L'arrêt du 9 avril 2002

³⁸ § 36 de l'arrêt rendu dans l'affaire Podkolzina c. Lettonie

³⁹ L'arrêt du 9 octobre 2003

⁴⁰ §§ 131-133 de l'arrêt rendu dans l'affaire Slivenko c. Lettonie

Selon l'article 8 de la CEDH:

"(1) Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

(2) Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Les juges ont traité cette affaire donc comme un problème d'expulsion d'un étranger et non pas comme une affaire liée à l'appartenance ethnique. Ils ont aussi tenu compte des règles d'un traité russo-letton portant sur le retour des membres de l'ancienne armée soviétique, grâce au concours financier des gouvernements des pays étrangers, le cas échéant des États-Unis d'Amérique.

Affaires romas devant la Cour

La Cour a été saisie aussi par requêtes reflétant les soucis de la communauté tzigane. Les jugements rendus ont été cependant – pendant longtemps - plutôt défavorables aux plaignants Romas. Dans l'affaire Kolompár c. Belgique, mettant en cause la légalité de la procédure d'extradition et de la durée de celle-ci, la problématique tzigane n'a pas été explicitée, c'est seulement le nom qui est révélateur.⁴¹ Dans l'affaire Assenov c. Bulgarie⁴², liée finalement à une intervention trop musclée de la police dans une "simple" bagarre sur le marché de Sumen, la référence du plaignant aux insultes policières visant son appartenance ethnique, a été considérée déjà par la Commission européenne des droits de l'homme comme dépourvue de preuves, ainsi devant la Cour, cette partie de la plainte n'a pas été reprise dans l'affaire où le plaignant a obtenu gain de cause par ailleurs quant aux violations des droits de l'homme selon l'article 5 de la CEDH récapitulant les principes de habeas corpus, comme suit:

(" (2) Toute personne doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

(3) Toute personne arrêtée ou détenue (...) doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. (...)"

Les problèmes spécifiques des Tziganes nomades ont été traités dans plusieurs affaires. Il vaut la peine de regarder de près cette série d'arrêts car elle reflète bel et bien les difficultés d'insérer les caractéristiques des soucis "des gens du voyage" dans les coordonnées de la protection européenne des droits de l'homme.

⁴¹ L'arrêt du 24 septembre 1992

⁴² L'arrêt du 28 octobre 1998

Dans l'affaire Buckley c. Royaume Uni⁴³, le plaignant a mis en cause les décisions de la communauté de Meadow Drove (Cambridge du Sud), ayant sanctionné le requérant sur la base des règles sociales et d'hygiène pour avoir installé la caravane non pas sur le site désigné (saturé cependant), mais ailleurs, dans la proximité des membres de la famille. Ayant été approuvée par la Commission européenne des droits de l'homme, la requête a été rejetée cependant - avec la voix prépondérante du président de la Cour, vu l'égalité rarement présente des voix négatives et positives des juges. Le plaignant a essayé de faire valoir la protection de l'article 8, (précité) mais il n'a pas obtenu gain de cause. L'arrêt a souligné qu' en l'espèce, la décision nationale n'est pas incompatible avec la CEDH, même si on aurait pu prendre une attitude plus attentive, au niveau local.

"(...) Même si certains faits militent en faveur d'une autre issue au niveau interne, la Cour est convaincue que les motifs sur lesquels les autorités responsables de l'aménagement foncier se sont fondées étaient pertinents et suffisants aux fins de l'article 8 pour justifier l'ingérence qui en est résultée dans l'exercice du droit de l'intéressé au respect de son domicile. Les moyens employés pour atteindre les buts légitimes visés, en particulier, ne sauraient passer pour disproportionnés. En bref, la Cour ne juge pas que les autorités nationales aient, dans cette affaire, outrepassé leur marge d'appréciation."⁴⁴

Avertie, mais non sanctionnée donc pour un comportement peu généreux (mais juridiquement acceptable), la Grande Bretagne a dû se rendre devant la Cour, peu de temps après dans les affaires Chapman⁴⁵, Beard⁴⁶, Lee⁴⁷ dont les jugements ont été rendus au même jour. Les plaignants ont voulu pousser la Cour à rendre un arrêt plus favorable cette fois-ci que dans l'affaire Buckley et ils ont fait référence aux conventions internationales, adoptées entre temps au Conseil de l'Europe (et en particulier la Convention-cadre pour les minorités nationales en Europe - qu'on va traiter en détail dans le huitième chapitre), témoignant d'une compréhension accrue envers la cause Roma. La Cour a estimée cependant que - vu le caractère élastique, diplomatique et un peu incertain des clauses de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Europe, on ne peut pas encore parler de l'existence d'une telle conviction juridique qui l'aurait obligé à aller à l'encontre de son dictum Buckley.

Dans l'affaire Chapman c. Royaume Uni, la Cour s'est confrontée à un prétendu changement de paradigme, affirmé par le plaignant:

„La requérante prie instamment la Cour de prendre en compte l'évolution internationale récente, qu'exprime en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales où l'on reconnaît les problèmes qu'affrontent les groupes vulnérables comme les Tsiganes, en vue de réduire la marge d'appréciation accordée aux Etats. La Cour observe que l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (...) non seulement dans le but de

⁴³ L'arrêt du 25 septembre 1996

⁴⁴ § 84 de l'arrêt rendu dans l'affaire Buckley c. Royaume Uni

⁴⁵ L'arrêt du 18 janvier 2001

⁴⁶ L'arrêt du 18 janvier 2001

⁴⁷ L'arrêt du 18 janvier 2001

protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble."⁴⁸

La Cour était cependant très réticente quant à l'existence d'une communis opinio de nature juridique:

"Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que ce consensus soit suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les États contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée. La convention-cadre, par exemple, énonce des principes et des objectifs généraux, mais les États signataires n'ont pas été en mesure de s'accorder sur les modalités de sa mise en oeuvre. Cela renforce la Cour dans sa conviction qu'en raison du caractère complexe et sensible des questions que soulèvent les politiques mettant en balance les intérêts de la population en général, notamment en matière de défense de l'environnement et les intérêts d'une minorité, avec les exigences qui peuvent être contradictoires, son propre rôle se borne strictement à exercer un contrôle."⁴⁹

En plus, la Cour a considéré que l'attitude des requérants est radicalement différente dans l'affaire Buckley d'une part, et Chapman, Beard & Lee de l'autre. Au premier arrêt, la bonne foi du plaignant est visible, mais elle l'est beaucoup moins dans la deuxième série d'affaires où les requérants ont dû savoir que leur présence est manifestement illégale et que aucune permission n'a été et n'a pu être délivrée par les autorités locales.

La jurisprudence récente de la Cour: une ouverture plus grande envers les plaintes des communautés tziganes

Dans l'affaire Čonka c. Belgique⁵⁰, l'administration aurait dû prendre une décision concernant les demandes que des Tziganes venus de Slovaquie ont déposées pour obtenir le statut de réfugié politique. La famille Čonka a fondé son recours sur le harcèlement répété qu'elle aurait subi de la part des skinheads et la passivité des autorités slovaques vis-à-vis ces actes d'hostilité. Lors des interrogations, les autorités belges ont découvert de nombreuses contradictions dans les récits des Čonka, et apparemment, elles se sont interrogées sur la réalité de ces histoires qu'elles considéraient plutôt apprises par coeur qu'authentiques. En plus, plusieurs faits et les préparatifs bien détaillés de leur fuite donnaient aussi lieu à mettre ces récits en doute. Cependant, au lieu de statuer sur les demandes une par une, les autorités belges ont convoqué les requérants pour contrôler leurs données personnelles, et finalement, elles les ont expulsés sans examen in merito et sans possibilité de recours judiciaires. Selon la Cour, l'article 5 (habeas corpus) et l'article 4 du protocole additionnel n°451 ont été violés.

Dans l'affaire Velikova c. Bulgarie⁵², la requérante a voulu éclaircir les circonstances du décès de son ami, Tsonchev, placé sous garde-à-vue et soupçonné du vol de bétail. La Cour a

⁴⁸ § 93 de l'arrêt rendu dans l'affaire Chapman c. Royaume Uni

⁴⁹ § 94 de l'arrêt rendu dans l'affaire Chapman c. Royaume Uni

⁵⁰ l'arrêt du 5 février 2002

⁵¹ „Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.”

⁵² l'arrêt du 18 mai 2000

constaté la violation de l'article 253 de la part de la Bulgarie, mais le problème le plus intéressant de l'affaire était l'interprétation de l'article 14 sur l'interdiction de la discrimination. La requérante a mis au point également la violation de cet article car selon elle, c'est bel et bien le racisme prétendu de l'effectif de la police bulgare qui a influencé le choix des méthodes d'incarcération et d'interrogation, ayant mené à la mort de son concubin. La Cour a considéré cependant que la requérante n'a pas pu prouver „au-delà de tout doute raisonnable” que le comportement sans doute inacceptable avait des motifs clairement raciaux et que ceux-ci étaient aussi derrière le refus d'éclaircir convenablement les circonstances même si le grief „est fondé sur un certain nombre d'arguments sérieux”⁵⁴.

Peu de temps après, dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie*⁵⁵, la Cour a changé d'optique, il est vrai que suite à la répétition des affaires très similaires devant elle⁵⁶. Anguélov et Petkov, deux conscrits d'origine tzigane de l'armée bulgare ont quitté leur unité (d'ailleurs non-armée mais affectée aux ponts et chaussés) sans permission. La patrouille de la police militaire envoyée pour les arrêter, les a localisés dans une maison abandonnée qu'elle a prise avec assaut: les deux malheureux non armés y ont péri. Les ayant droits des deux évadés plaignaient la violation des articles 2 et 14: ils ont considéré qu'il relevait de motivation raciale que les autorités militaires bulgares n'ont pas examiné en détail comment il était possible qu'une infraction d'une importance relativement mineure avait mené à une telle tragédie humaine. Cette fois-ci, la Cour a partagé l'avis des requérants tzigans: „Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que dans les cas où les autorités n'ont pas exploité les pistes qui se justifiaient manifestement au cours de leur enquête concernant des actes de violence commis par des agents de l'Etat ni tenu compte d'éléments indiquant une discrimination éventuelle, elle peut, lors de l'examen des griefs sous l'angle de l'article 14 de la Convention, tirer des conclusions négatives ou déplacer la charge de la preuve pour la faire peser sur le gouvernement défendeur, comme elle l'a fait précédemment dans des situations où il était difficile de rassembler des preuves.”⁵⁷ Or, selon la Cour, le gouvernement bulgare " n'a donné à la Cour aucune explication convaincante pour les faits pouvant être considérés comme indiquant que les homicides étaient motivés par des attitudes discriminatoires." ⁵⁸

L'affaire *Natchova c. Bulgarie* a été déférée aussi devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, mais cette instance⁵⁹ a confirmé à l'unanimité, qu'il y avait eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 dans la mesure où les autorités n'avaient pas recherché si les événements ayant abouti au décès de M. Anguelov et de M. Petkov pouvaient avoir un mobile raciste. ⁶⁰ La Grande Chambre a souligné l'importance de l'obligation de clarifier même les éventualités: "En conséquence, la Cour estime que les autorités ont manqué à l'obligation qui leur incombait en vertu de l'article 14 de la Convention

⁵³ „Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut pas être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. (...)"

⁵⁴ § 94 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Velikova c. Bulgarie*

⁵⁵ l'arrêt du 26 février 2004

⁵⁶ „La Cour juge extrêmement significatif que ce ne soit pas la première affaire dirigée contre la Bulgarie dans laquelle elle constate que des agents de la force publique ont soumis des Roms à des violences ayant entraîné la mort.” § 173 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie*

⁵⁷ § 169 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie*

⁵⁸ § 172 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie*

⁵⁹ l'arrêt du 6 juillet 2005

⁶⁰ § 172 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie* (Grande Chambre)

combiné avec l'article 2 de prendre toutes les mesures possibles pour rechercher si un comportement discriminatoire avait pu ou non jouer un rôle dans les événements. Il s'ensuit qu'il y a eu une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 sous son aspect procédural."⁶¹

Dans l'affaire *Balogh c. Hongrie*⁶², le requérant d'origine tzigane, commerçant de charbon et domicilié à Miskolc, plaignait d'être passé au tabac quand il avait été arrêté pour vol à Orosháza. Il attribuait la lésion de son tympan à son passage au commissariat. Selon son récit, les policiers lui ont crié lors de sa sortie de dire aux Tziganes de Miskolc qu'il valait mieux de jamais aller à Orosháza. M. Balogh a reçu un traitement médical à Miskolc et son médecin a signalé aux policiers qu'il soupçonnait un traitement brutal. La police a ouvert l'enquête contre les policiers S et K, mais faute de preuve, elle l'a close. La Cour a constaté la violation de l'article 3 puisque le gouvernement n'a pas pu prouver d'une manière satisfaisante que les blessures auraient pu être causées ailleurs, lors des jours incriminés.⁶³ Elle a souligné d'avantage que n'importe quelle violence à l'encontre d'une personne privée de sa liberté – sauf le cas où elle était strictement nécessaire – est une atteinte grave à la dignité humaine.⁶⁴ Par contre, la Cour a refusé la plainte portant sur la violation de l'article 14 car on n'a pas réussi à prouver „au-delà de tout doute raisonnable” que in concreto des propos de contenu raciste ont été effectivement prononcés par les policiers. Or, selon la Cour, les „on dits” sur le racisme éventuel de l'effectif de la police ne sont pas suffisants pour constater le racisme et par conséquent la discrimination.⁶⁵

Dans cette affaire, la problématique rencontrée dans les affaires *Assenov, Velikova et Natchova* émerge encore une fois. Contrairement aux affaires bulgares, la Cour a apprécié qu'en Hongrie, une enquête avait été ouverte et en plus quasi ex officio car c'était la communication du médecin qui déclenchait l'enquête interne de la police. La Cour a attribué aux autorités hongroises la faute de l'abandon de la suite de l'enquête après avoir constaté l'absence de preuve contre les policiers S et K. Or, rien ne les empêchait de transformer la procédure en une enquête contre X. Il était donc erroné d'assimiler l'enquête d'une affaire avec une enquête à l'encontre des personnes concrètes.

Dans l'affaire *Molnár c. Hongrie*⁶⁶, la longueur de la procédure de l'invalidation d'un contrat d'achat d'un immeuble violait l'article 6 de la convention. Il est très intéressant d'ailleurs que la Cour considère important de faire allusion à l'origine Roma du plaignant⁶⁷, mais aux paragraphes postérieurs de l'arrêt, rien n'indique que ce fait aurait eu n'importe quelle incidence dans l'affaire.

⁶¹ § 168 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie* (Grande Chambre)

⁶² l'arrêt du 20 juillet 2004

⁶³ § 52 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Balogh c. Hongrie*

⁶⁴ § 53 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Balogh c. Hongrie*

⁶⁵ § 77 de l'arrêt rendu dans l'affaire *Balogh c. Hongrie*

⁶⁶ l'arrêt du 5 octobre 2004

⁶⁷ § 4 de l'affaire *Balogh c. Hongrie*

Conclusions sur les chemins à parcourir

On peut voir que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'est renouvelée, elle est devenue beaucoup plus attentive envers la cause minoritaire que cela concerne les minorités linguistique ou les communautés tziganes. Il est à noter cependant que les exemples supra ne résultent pas d'un choix plus ou moins arbitraire des affaires jugées, mais que pratiquement⁶⁸ toutes les affaires où le phénomène minoritaire était perceptible sont énumérées. La Cour est bien évidemment plus conservatrice que les parlementaires, les politiciens et surtout les ONG qui aiment voir leur desiderata comme incarnation d'un standard européen. Néanmoins, on ne peut pas perdre de vue qu'un nombre considérable de plaideurs ont réussi à trouver dans leurs causes les points justiciables par la Cour, donc la coïncidence d'un problème traditionnel des minorités avec les droits de l'homme classiques. Vraisemblablement, les perspectives des minorités de l'Europe centrale et orientale sont à trouver sur ce chemin.

Au tournant du millénaire, donc 50 ans après la naissance de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe est arrivé - après de nombreux échecs de l'initiative au niveau d'experts et de politiques - à l'adoption du protocole additionnel n°12 consacré entièrement et exclusivement au problème de la discrimination, avec un texte presque identique à l'article 14 (cf. supra), resté aussi bien en vigueur.

"La jouissance des droits et libertés prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions

⁶⁸ Dans les affaires liées aux problèmes de la violation des garanties de la procédure pénale durant la lutte contre le terrorisme, le phénomène minoritaire n'a pas été évoqué même là où ceci est lié aux conflits tragiques: c'est pourquoi on n'a pas traité les affaires nord-irlandaises comme *Irlande c. Royaume Uni* (l'arrêt du 18 janvier 1978), *Lawless c. Royaume Uni* (l'arrêt du 1er juillet 1961), *Brogan c. Royaume Uni* (l'arrêt du 29 novembre 1988), *Murray c. Royaume Uni* (l'arrêt du 28 octobre 1994) ou *John Murray c. Royaume Uni* (l'arrêt du 8 février 1996). Pour la même raison, on a laissé de côté les nombreuses affaires kurdes où la Turquie a violé p.ex. les articles 10 et 11 de la Convention durant la chasse aux membres de l'organisation terroriste PKK. (cf. les affaires suivantes: *Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* (arrêt du 8 décembre 1999), *Arslan c. Turquie* (l'arrêt du 8 juillet 1999); *Tanrikulu c. Turquie* (l'arrêt du 8 juillet 1999), *Parti Socialiste et autres c. Turquie* (l'arrêt du 25 mai 1998); *Parti Communiste Unifié de Turquie c. Turquie* (l'arrêt du 30 janvier 1998), etc. Il y avait même recours interétatique de la part du Danemark contre la Turquie en faveur de M. Koc, citoyen danois mais d'origine kurde, pour traitement inhumain et dégradant: la Cour a constaté cependant le 4 avril 2000 le règlement à l'amiable des deux États. Il y a eu cependant d'autres affaires, plus paisibles où la Cour a évité de se prononcer sur le phénomène minoritaire. Il aurait été très intéressant si la Cour avait pris position *in merito* dans l'affaire *Muonio Saami Village c. Suède*, mais le 9 janvier 2001, elle a dû clôturer la procédure quand l'État avait conclu un règlement à l'amiable avec les requérants qui plaignaient du refus de la délivrance de nouveaux permis d'élevage de rennes. Les requérants appartenaient à la minorité Saami dite aussi Lappone et on sait bien que pour cette communauté, l'élevage de rennes est étroitement lié à l'identité. Le gouvernement qui avait considéré au début qu'on pouvait déjà parler d'une surproduction de rennes a finalement offert *ex gratia* 65000 couronnes suédoises au village. Dans l'affaire *Ahmet Sadik c. Grèce* (l'arrêt du 25 octobre 1996), le requérant a prétendu que sa condamnation à une peine de prison pour avoir préparé des affiches et des articles au nom des «Turcs» de Grèce (cf. l'affaire Raif Oglu, présenté supra) violait la liberté d'expression. La Cour a accepté cependant l'exception du non-épuisement des recours internes évoquée par le gouvernement. L'affaire *Sadik Amet c. Grèce* (l'arrêt du 3 février 2005) nous renvoie encore une fois à l'histoire de la nomination des mouftis au lieu de leur élection. Le requérant a intenté un procès en vue de constater l'illégalité de l'entrée en fonction du nouveau moufti de Komotini: la procédure durait cependant dix ans dépassant ainsi largement les critères du délai raisonnable de l'article 6. La Cour n'a examiné cependant que la durée de la procédure sans devoir prendre position sur la question des mouftis.

politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

Ce protocole qui est récemment⁶⁹ entré en vigueur est à remarquer de deux points de vues. Il est à remarquer que toute sorte d'extension aux "nouvelles minorités" (sexuelles, immigrés etc.) a été rejetée lors de la rédaction du protocole qui a été fait par le Comité contre le racisme et l'intolérance (ECRI), composé majoritairement des ombudsmans des pays européens. D'une part, la version française utilise la notion de l'interdiction de la "discrimination" (au lieu de la "distinction" dont le caractère flou a été précisé dans l'affaire linguistique belge. La discrimination s'apprécie donc définitivement et indiscutablement comme une différence de traitement ayant un but carrément illégitime ou s'il manque le rapport de proportionnalité et de raisonnable entre le but et les moyens. La discrimination est donc une notion péjorative, tandis que la distinction est une expression neutre. La formulation grammaticale s'est ralliée au contenu juridique précis, basé sur la jurisprudence constante.

L'autre différence novatrice est que le point de référence quant à la différence de traitement n'est pas seulement "la présente Convention", mais le droit (law) tout court. Les pays contractants au protocole additionnel n°12 acceptent donc un contrôle international au dessus de tout engagement juridique qu'il soit international (y compris donc d'autres traités internationaux) ou national. Cette solution est loin d'être évidente: la pratique postérieure va montrer si la collision inhérente ou éventuelle des interprétations de discrimination rendues par différents instances internationales peut être évitée ou bien résolue. La question se pose donc si l'entrée en vigueur du protocole va considérablement élargir la protection offerte par la Convention européenne des droits de l'homme et garantie par la Cour de Strasbourg.

⁶⁹ Le 1er avril 2005, le Protocole est entré en vigueur avec les dix instruments de ratification. En septembre 2005, un onzième État s'est rallié au peloton. (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Finlande, Géorgie, Macédoine, Pays-Bas, Saint-Marin, Serbie-Montenegro.)