

Introduction - Histoire du Projet en bref

A la demande du gouvernement du Sud-Tyrol l'Académie européenne a tenté d'élaborer une proposition en vue d'améliorer la protection des minorités dans le droit de l'Union européenne. Ceci s'est démontré un défi plutôt complexe puisque la protection des minorités n'est une tâche explicite ni de l'Union européenne ni de la Communauté européenne.

Pour cette raison, le mandat de l'Académie européenne d'élaborer une proposition comprenant des mesures contraignantes dans le droit communautaire, s'est heurté à plusieurs difficultés et surtout au problème des pouvoirs limités des traités en vigueur. Il est quand même indéniable qu'une certaine action communautaire concernant la protection des minorités et des questions relatives est plus que jamais nécessaire à l'heure actuelle, spécifiquement à cause de l'élargissement de l'Union vers les pays candidats de l'Europe centrale et de l'est.

Les différentes mesures contenues dans cet *Paquet sur les Droits de l'Homme, la Protection des Minorités, la Diversité Culturelle et la Cohésion Economique et Sociale* étaient conçues par les chercheurs de l'Académie européenne de Bolzano, et co-ordonnées par le professeur Sergio **Ortino**, Directeur de l'Unité de Recherche "Minorités Ethniques et Autonomies Régionales" et professeur de Droit Public de l'Economie à l'Université de Florence. Les autres membres de l'équipe de recherche, (Francesco **Palermo**, Giovanni **Poggeschi**, Günther **Rautz** et Jens **Woelk**, étaient guidés dans le domaine des droits des minorités par le professeur (en visite) Fernand **de Varennes**, directeur du Centre des Droits de l'Homme et de Prévention des Conflits Ethniques dans la région du Pacifique Asiatique (l'Université de Murdoch, Australie). Le docteur Peter **Hilpold**, chercheur en droit international à l'Université Léopold-Franzens (Innsbruck, Autriche), a aussi donné des conseils très importants.

Un autre aspect du processus d'élaborer le Paquet (ou "Corbeille") était de consulter une groupe d'experts externes et de leur demander de fournir des commentaires et des propositions sur plusieurs sujets comme le droit international, la protection des minorités, le droit communautaire et le droit constitutionnel. Ce groupe était composé du Docteur Gudmunder **Alfredsson**, Directeur de l'Institut Raoul Wallenberg (Lund, Suède); du Professeur Carlo Eugenio **Baldi**, Professeur d'Organisations Internationales à l'Université de Bologna (Italie); du Professeur Sergio **Bartole**, Professeur de Droit Constitutionnel à l'Université de Trieste (Italie); du Professeur Docteur Dieter **Blumenwitz**, Professeur de Droit International à l'Université Würzburg (Allemagne); du Professeur Bruno **de Witte**, Professeur de Droit Communautaire à l'Université de Maastricht (Pays-Bas); du Professeur Emmanuel **Decaux**, Professeur de Sciences Juridiques, Administratives et Politiques à l'Université de Paris X (Nanterre, France); du Professeur Renaux **Dehousse**, Professeur de Droit International à l'Université de Pisa (Italie) et Professeur à l'Institut Universitaire Européen; du Docteur Asbjorn **Eide**, Président du Groupe de Travail sur les Droits des Minorités des Nations Unies et Directeur de l'Institut Norvégien de Droits de l'Homme à Oslo (Norvège); du Professeur Docteur Joseph **Marko**, Institut de Droit Public et de Sciences Politiques à l'Université Karl-Franzens (Graz, Austria) et Juge de la Court Constitutionnel de la Bosnie; du Professeur **Theo Öhlinger**, Institut de Droit Public et Administratif à l'Université de Vienne (Autriche) et du Professeur Docteur **Ulrich Runggaldier**, Institut de Droit Social à l'Université de Vienne (Autriche) et Président du Conseil Scientifique de l'Académie européenne. Malheureusement, le Professeur Decaux a dû s'excuser au début du procès de consultation. Le Professeur Blumenwitz et le Docteur Eide ne pouvaient participer à toutes les sessions d'experts.

Après la réception de l'avis général des experts et l'élaboration d'un texte de base préliminaire par l'équipe de recherche et des consultations du "Österreichisches Volksgruppenzentrum", une première session se déroulait à Bolzano le 6 Avril 1998. Les commentaires fournis par les experts étaient alors discutés avec le Professeur Bruno de Witte qui figurait comme président du groupe d'experts. Les objectifs les plus importants et d'autres stratégies de travail étaient aussi développés pendant cette session.

Lors de cette première session il a déjà été décidé que les compétences restreintes de l'Union européenne limitaient sérieusement le type de mesures réalisables d'un point de vue strictement juridique. Par conséquent, il paraissait que la façon la plus efficace de respecter le mandat du gouvernement du Sud-

Tyrol, était d'adopter une corbeille de mesures. Les différentes mesures de cette corbeille ont leur base juridique dans les compétences communautaires concernant la non-discrimination (et aussi les droits de l'homme en général), la diversité culturelle et la cohésion économique et sociale.

Une seconde session avait lieu le 21 mai 1998 avec la participation du Professeur Bruno de Witte, le Docteur Alfredsson, le Docteur de Varennes et le Professeur Runggalider, quand une première mouture des différentes mesures était discutée. Cette session était axée principalement sur la forme des mesures (spécialement la directive), la définition de "minorités" et même la question si ce concept devait être utilisé. Un consensus a été établi, à savoir que si on voulait arriver à une proposition d'une directive contraignante de droit communautaire, la seule base juridique semblait être le principe de non-discrimination, alors que dans le domaine de la culture, seulement des mesures non-contraignantes paraissaient possible. Un premier essai de proposition dans le cadre des Fonds Structurels a été également présenté.

La troisième session en date du 24 juin 1998 se déroulait avec les Professeurs Bartole et Öhlinger, et consistait en discussions plus élaborées du contenu des textes de base.

Les textes de base concernant les Fonds Structurels était complétés lors de la quatrième session avec le Professeur Baldi, le 11 juin 1998.

Les résultats du projet étaient transmis au gouvernement du Sud-Tyrol le 29 juin 1998.

Le Paquet sur les Droits de l'Homme, la Protection des Minorités, la Diversité Culturelle et la Cohésion Economique et Sociale est le résultat final de ce processus de recherche et de consultation. Cette "Corbeille" comprend un ensemble de mesures assorties de commentaires explicatifs et tâche de décrire les politiques et les procédés nécessaires pour assurer l'application des éléments essentiels de "démocratie, droits de l'homme, respect pour les minorités et l'état de droit". Ces derniers éléments reflètent des valeurs fondamentales pour l'Union européenne, spécialement quand ils se réfèrent à des personnes appartenant à des minorités, leur intégration réussie et le renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

L'approche Paquet: les Principes Fondamentaux

Le Paquet sur les Droits de l'Homme, la Protection des Minorités, la Diversité Culturelle et la Cohésion Economique et Sociale ne prétend pas donner des réponses à toutes les questions concernant les minorités, la discrimination, les droits de l'homme ou la diversité culturelle au niveau de l'Union européenne et de ses actions. Son objectif est beaucoup plus modeste: proposer des stratégies pour réaliser les principes centraux de l'Union européenne et de ses Etats Membres - la démocratie, les droits de l'homme, comprenant le respect des minorités et l'état de droit dans un contexte qui change et s'élargit afin de contribuer à l'intégration et à la participation complète dans l'Union européenne.

Le Paquet comprend plusieurs mesures qui sont basées sur les compétences et principes communautaires dans les domaines suivants:

- **Les droits de l'Homme, la non-discrimination et les droits des minorités;**
- **La diversité culturelle européenne;**
- **La cohésion économique et sociale à travers la co-opération culturelle.**

Les mesures présentées s'étendent d'une directive à des résolutions, des recommandations et des programmes spécifiques qui peuvent soutenir des activités appropriées pour faciliter le processus d'intégration européenne. Ces mesures doivent en même temps être conformes aux valeurs essentielles de l'Union européenne, comme la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection.

La Paquet contient aussi des mesures visant à profiter de la réforme actuelle des Fonds Structurels. Ces mesures consistent en une proposition d'amender les textes de base de la Commission pour que la culture et la co-opération culturelle soient introduites comme moyen de développement régional dans le contexte plus vaste de la cohésion économique et sociale. De cette façon la situation des minorités s'améliorerait également.

La Paquet propose par conséquent un ensemble de mesures variées qui ont comme but le développement d'une approche structurée et des politiques d'action en conformité avec ces valeurs fondamentales, en particulier dans le cadre des nouveaux articles du traité. Cette "Corbeille" est d'une importance cruciale pour la formation et le renforcement d'une Union européenne qui promeut activement l'intégration et la participation complète de tous les citoyens, ce qui est probablement spécialement le cas pour les personnes appartenant à des minorités.

Au delà des mesures spécifiques du Paquet, on pourrait arguer que l'Union européenne doit clairement développer ses actions futures, en s'appuyant sur une politique des droits de l'homme et de protection des minorités. Puisque plusieurs des mesures suggérées réclament l'accord unanime des États Membres, il sera nécessaire d'améliorer la compréhension de ces problèmes et de trouver des solutions conciliant le rôle primaire des États Membres avec un engagement communautaire dans le cadre du Traité.

En d'autres termes, en dépit du fait que la "Corbeille" consiste surtout en une série de mesures spécifiques relevant du droit communautaire, il faut toutefois reconnaître qu'il faudra de toute façon un processus politique capable de susciter une plus grande compréhension parmi les États Membres pour la signification et l'importance des droits de l'homme et la protection des minorités dans l'intégration et l'évolution continue de l'Union européenne.

1. Les Droits de L'Homme, la Non-discrimination et la Protection des Minorités

Les droits de l'homme et le respect de la protection des minorités font partie des principes fondamentaux de l'Union européenne qui ont acquis le statut de critères d'adhésion à l'Union européenne. Par conséquent, cette partie de la Corbeille ne constitue pas une rupture radicale avec les préoccupations ou les activités traditionnelles de l'Union. De fait, ces mesures reflètent clairement l'évolution contemporaine de l'Union européenne puisque le Conseil européen de Copenhague a établi des critères d'adhésion en vue d'assurer la stabilité des institutions et de garantir la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection. Ce qui vaut pour les pays candidats, s'applique également aux États Membres actuels.

Après la ratification et l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'Union européenne aura le pouvoir d'adopter des directives contraignantes dans ce domaine en vertu de l'article 6 du Traité de l'Union. Cet article confère une compétence complémentaire pour prendre les mesures appropriées pour combattre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

. L'interdiction de la discrimination constitue sans doute un moyen important pour assurer la protection des minorités, puisque des personnes appartenant à une minorité sont trop souvent les victimes de préférence. Il faut toutefois admettre que la responsabilité primaire de combattre la discrimination réside auprès des États Membres, alors que l'Union n'a que le pouvoir d'agir si indiqué et dans les limites des compétences qui lui sont conférées par le Traité. La directive sur la non-discrimination est juridiquement contraignante pour les États Membres et a par conséquent les effets juridiques "les plus forts", quoiqu'elle est de nature générale et n'est pas, à proprement parler, limitée à la protection des minorités. En effet, afin de garantir le respect pour et la protection des minorités et leurs droits de l'homme, on pourrait probablement réaliser d'avantage à travers d'autres mesures plus "douces" à ce stade d'évolution de l'Union européenne. Ces

mesures "plus douces" dans la "Corbeille" ont plus spécifiquement comme objectif d'assurer le traitement réellement égal pour "des personnes vivant sur le territoire des Etats Membres indépendamment de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse", selon les termes de l'Article 6 de la Convention Cadre sur la Protection des Minorités Nationales.

2. Le Respect pour et la Promotion de la Diversité Culturelle dans l'Union européenne

Le processus d'intégration européenne n'équivaut pas à une harmonisation des cultures européennes. Au contraire, le droit communautaire a reconnu la nécessité de respecter et promouvoir les différences culturelles et l'héritage culturel de l'Europe et ses peuples. En fait, la création d'une "Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe", comme il est dit dans le préambule du Traité, est seulement possible à condition que la diversité culturelle est respectée et promue. Les éléments principaux de l'intégration européenne étaient historiquement économiques et commerciaux, mais le Traité d'Amsterdam démontre que l'objectif est devenu plus vaste. Cet objectif aura une fondation plus étendue, intégrera les citoyens plus profondément et renforcera le sentiment d'appartenance à l'Union européenne, tout en respectant la diversité de cultures et de traditions nationales et régionales de l'Union.

Par conséquent, la culture est un aspect important du modèle européen de société qui a comme fondation un ensemble de valeurs, essentielles pour tous les Etats Membres. Les activités culturelles représentent par ailleurs une source importante d'emploi. L'Union européenne peut donc soutenir et suppléer un nombre de programmes culturels ainsi que l'efficacité de mesures nationales en assurant un niveau minimal de cohérence dans le développement des normes nationales tout en respectant les différences nationales tout comme le principe de subsidiarité.

Les compétences de l'Union européenne dans le domaine de la culture sont limitées par les stipulations du Titre IX et de l'article 128. L'article 128(5) donne aux Etats Membres des compétences pour adopter des mesures et recommandations stimulantes. Les instruments de l'action communautaire pour soutenir la culture sont surtout des instruments d'aide financière et d'assistance technique, en particulier par les programmes de la Commission. Apparemment, les principes d'intervention de l'Union dans le domaine de la culture sont la complémentarité et la subsidiarité. Le domaine d'application de l'article 128 ne couvre aucune mesure d'harmonisation de normes juridiques des Etats Membres, alors que des mesures peuvent et doivent avoir comme but d'encourager la co-opération.

Comme stipulé par le Traité de l'Union européenne, les mesures de la "Corbeille" dans le domaine de la culture sont basées sur le concept de respect pour la diversité culturelle et marquent l'héritage commun avec une attention particulière pour les cultures minoritaires et régionales.

3. La Promotion de la Co-operation Interculturelle comme Moyen de Cohésion Economique et Sociale

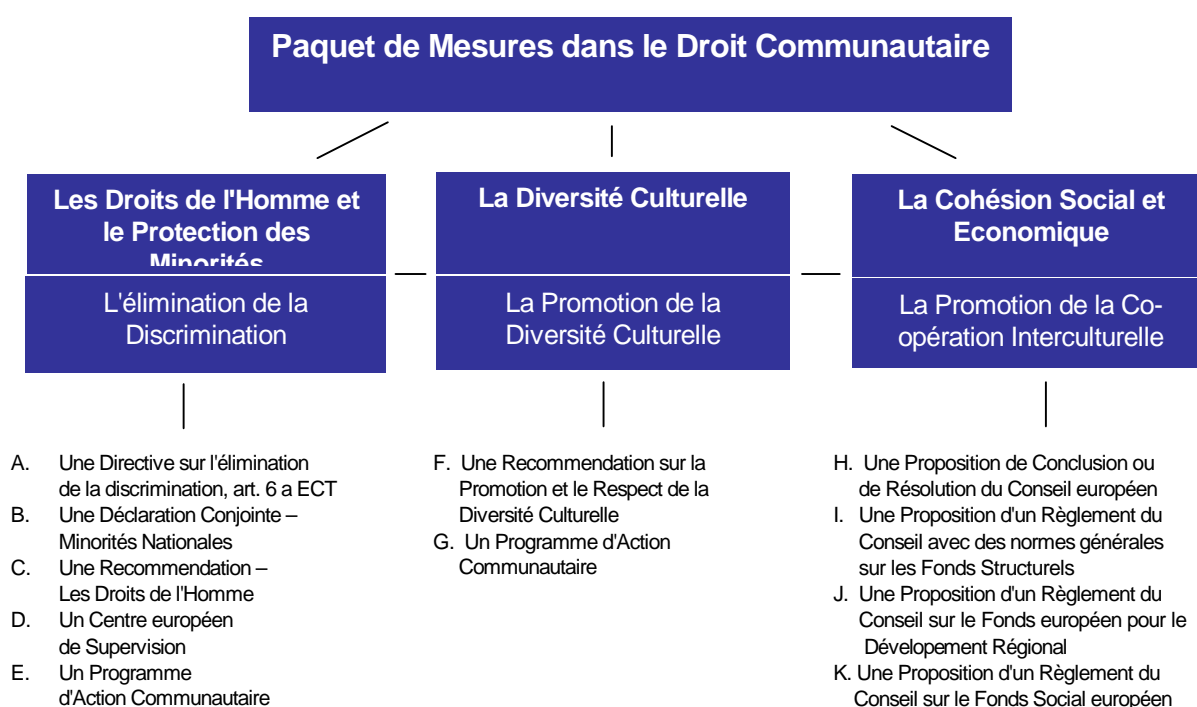
Une approche innovatrice et distincte est inspirée par la relation entre les minorités et les Fonds Structurels. La clef pour découvrir des intérêts communs dans les régions multi-ethniques, multi-culturelles ou multi-linguistiques est d'attribuer des avantages au lieu de (ou mieux: en plus de) l'attribution des droits. Au delà d'arguments pour un "droit" à une quantité spécifique de pouvoir, de possibilités, d'immunité inhérent à une personne ou à un groupe et ayant une incidence sur une autre personne ou groupe, les groupes vivant dans une région doivent envisager cette région comme une unité et construire de meilleures conditions de vie pour tous les groupes.

Le rôle de la technologie est aussi d'une importance primordiale pour l'accommodation des incompatibilités ethniques, culturelles et linguistiques traditionnelles. Tous les instruments nouveaux de notre époque d'information permettent aux politiciens, aux partenaires sociaux et aux groupes d'intérêt de construire ensemble des systèmes sophistiqués d'une façon moins chère qu'auparavant avec les méthodes

traditionnelles. Puisque dans l'économie de l'information les ressources intellectuelles deviennent plus importantes que les ressources physiques, le respect et la promotion de la diversité des cultures, comme prescrit dans l'article 128 (4) ECT, conduira en même temps à la réalisation des objectifs décrits dans l'article 2 ECT.

Il n'est pas nécessaire d'expliciter que la logique "d'avantages au lieu de droits" est déjà présente dans la philosophie (vieille et nouvelle) des Fonds Structurels. Quelques changements et quelques simples amendements à la proposition d'un règlement établissant les normes générales sur les Fonds Structurels comme aux deux propositions de règlement concernant le Fonds européen social et le Fonds européen du Développement Régional, actuellement en discussion dans les institutions européennes pour la période 2000-2006, sont suffisants pour élargir les avantages prévus dans les Fonds Structurels et pour résoudre le problème des régions multi-culturelles, et multi-ethniques.

Schéma



Paquet de Mesures dans le Droit Communautaire

Les Droits de l'Homme et le Protection des Minorités

L'élimination de la Discrimination

- A. Une Directive sur l'élimination de la discrimination, art. 6 a ECT
- B. Une Déclaration Conjointe - Minorités Nationales
- C. Une Recommandation - Les Droits de l'Homme
- D. Un Centre européen de Supervision
- E. Un Programme d'Action Communautaire

La Diversité Culturelle

La Promotion de la Diversité Culturelle

- F. Une Recommandation sur la Promotion et le Respect de la Diversité Culturelle
- G. Un Programme d'Action Communautaire

La Cohésion Social et Economique

La Promotion de la Co-opération Interculturelle

- H. Une Proposition de Conclusion ou de Résolution du Conseil européen
- I. Une Proposition d'un Règlement du Conseil avec des normes générales sur les Fonds Structurels
- J. Une Proposition d'un Règlement du Conseil sur le Fonds européen pour le Développement Régional
- K. Une Proposition d'un Règlement du Conseil sur le Fonds Social européen