

Sabine RIEDEL

## Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement

*Au nom des droits de l'homme, les diverses institutions de l'Europe ont posé comme critère d'adhésion à l'Union le respect des droits des minorités, sans pour autant en donner une définition claire. Face à ce vide sémantique et juridique, la mise en pratique de cette protection des minorités a évolué et est passée, de 1992 à 1998, de la promotion de l'intégration à celle de la ségrégation linguistique, prônant les droits collectifs et favorisant l'avènement de modèles d'Etat ethniques (Hongrie, Roumanie, Turquie) censés pouvoir prévenir les conflits entre les diverses communautés de ces pays. L'introduction effective de droits collectifs (Bulgarie, République de Macédoine), en faisant notamment coexister plusieurs systèmes d'éducation à l'intérieur d'un même pays, régénère les nationalismes, profite aux économies parallèles et s'avère aller à l'encontre du multiculturalisme, base de la démocratie et de l'Etat de droit. Il est donc urgent d'évaluer la politique européenne et de définir, à ce niveau, un concept global de protection des minorités.*

Politique étrangère

**L**es critères de protection des minorités définis depuis 8 ans font partie des éléments-clefs de la politique européenne. Plusieurs institutions de l'Union ont participé à l'élaboration de ce catalogue : la Commission, le Conseil européen et le Parlement européen. Le Conseil européen de Copenhague, qui s'est réuni les 21 et 22 juin 1993, a été le premier à aborder la question de la « protection des minorités ». La principale condition politique alors posée à l'adhésion des pays en transition d'Europe de l'Est fut que « ces pays devraient avoir des institutions stables », seules à même de garantir « la démocratie, la

primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection<sup>1</sup> ».

### **La politique des minorités de l'Union vis-à-vis des pays candidats à l'adhésion**

Le lien entre droits de l'homme et protection des minorités apparaît encore plus clairement dans les accords d'association conclus par l'Union avec les 10 pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion au début des années 1990. Certes, les deux accords européens conclus avec la Pologne et la Hongrie, fin 1991, ne mentionnent pas encore la protection des minorités, mais le préambule des 8 autres accords conclus depuis 1993 mentionne explicitement le « respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités<sup>2</sup> ».

Il en va différemment des rapports sur les progrès réalisés par les pays candidats, publiés chaque année depuis 1998 par la Commission européenne et présentés au Conseil<sup>3</sup>. Alors que la Commission se montre généralement satisfaite de la façon dont les droits des minorités sont protégés dans les Etats en transition d'Europe de l'Est, on perçoit entre les lignes une tonalité critique qui s'est durcie depuis 1998. Une comparaison des rapports par pays montre aujourd'hui que la Commission n'a cessé d'imposer, ces dernières années, de nouvelles conditions qui ne figurent pas expressément dans les critères de Copenhague, ni dans les accords européens. Ces nouvelles exigences sont contraignantes juridiquement à certains égards, dans la mesure où elles servent de base au « partenariat d'adhésion » élaboré par la Commission pour chaque pays. Ce partenariat indique chaque année de nouvelles « priorités à court et à moyen terme que doit respecter chaque pays pour remplir les critères d'adhésion » ; il leur est recommandé de les reprendre dans un programme national<sup>4</sup>.

---

1. Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne (UE) au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, *Journal Officiel*, n° C230 du 10 août 2000, p. 1-27.

2. Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, *Journal Officiel* n° L358 du 31 décembre 1994, p. 3-222.

3. Voir les rapports réguliers des années 1998-2001, <[www.europa.eu.int/comm/enlargement](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement)>.

4. « Document de stratégie pour l'élargissement », *Rapport sur les progrès de chaque pays candidat sur la voie de l'adhésion*, 16 mars 2001, p. 11.

Les rapports sur les progrès de l'Estonie illustrent la façon dont la Commission a reformulé son concept de protection des minorités en quelques années seulement. Alors qu'elle privilégiait l'intégration de la minorité des citoyens non estoniens, elle a déplacé peu à peu l'accent sur la protection de l'identité des russophones, qui représentent seulement 28 % de la population. Le projet de modification de la législation sur l'enseignement primaire et secondaire a été critiqué, qui prévoyait l'usage exclusif de l'estonien dans l'enseignement secondaire. Le compromis conclu ultérieurement, et qui entrera en vigueur en 2007, prévoit que 60 % des cours se dérouleront en estonien et 40 % dans une langue minoritaire. La Commission l'a toutefois accueilli toujours aussi défavorablement dans son rapport de l'an 2000<sup>5</sup>.

La Commission est d'avis que les connaissances linguistiques minimales exigées par la loi posent un obstacle à l'exercice de ses droits politiques par la « population d'origine non estonienne », ainsi qu'à l'établissement de « sociétés communautaires ». Le rapport d'avancement de 1999 dit littéralement : « Les inquiétudes suscitées par l'adoption de cette loi vont au-delà du non-respect, par l'Estonie, des critères politiques relatifs aux problèmes des minorités fixés dans la perspective de son adhésion ; il pourrait s'ensuivre un conflit entre la loi et les obligations découlant, pour ce pays, de l'accord européen<sup>6</sup>. »

Les critères de Copenhague et les accords européens ne contiennent pas de dispositions concrètes qui interdiraient d'exiger des connaissances linguistiques minimales de la langue estonienne. On voit donc que c'est bien la Commission qui s'est éloignée de ses objectifs de départ en formulant de nouvelles exigences : au lieu de promouvoir une meilleure intégration linguistique de la population non estonienne, elle favorise désormais la ségrégation linguistique en se prononçant pour la reconnaissance de diplômes scolaires délivrés sans connaissance de la langue du pays.

La Slovaquie et la Roumanie ont également subi les pressions de la Commission. Les rapports d'avancement n'ont pas critiqué les insuffisances en matière d'intégration des minorités linguistiques, mais ils

5. Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion, 8 novembre 2000, p. 21.

6. Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion, 13 octobre 1999, p. 16.

ont demandé une scolarisation en fonction de l'appartenance ethnique, ce qui équivaut à une « ségrégation *de facto* » fondée sur des critères linguistiques. Le rapport de 1998 réclamait la mise en place d'un système scolaire parallèle pour la minorité slovaque parlant hongrois, tout en rejetant une législation linguistique exigeant des écoliers des connaissances en slovaque<sup>7</sup>. La population parlant hongrois en Roumanie ayant déjà depuis des décennies la possibilité de passer des diplômes scolaires sans connaître le roumain, une autre exigence a été présentée, qui proposait la « création d'une université multiculturelle germano-hongroise<sup>8</sup> ». La Commission a réitéré cette exigence dans son rapport en 2001, bien que le débat public sur les droits des minorités en Roumanie ait montré qu'une université, l'établissement d'enseignement supérieur multilingue Babeş Bolyai, existait déjà depuis plusieurs dizaines d'années à Cluj<sup>9</sup>.

### **La protection des minorités dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE**

La « Convention (européenne) des droits de l'homme et des libertés fondamentales » du Conseil de l'Europe est le principal cadre politique de la protection des droits de l'homme – et donc des minorités – au plan européen. Adoptée un an seulement après la création du Conseil de l'Europe, le 4 novembre 1950, la Convention se veut à la fois confirmation et concrétisation de la « Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 10 novembre 1948 » (préambule<sup>10</sup>). Ceci explique qu'elle ait inclus le « droit à liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion » (article 9), tout comme l'interdiction de toute discrimination en raison de la race, de la langue, de la religion ou de l'origine (article 14).

Tout comme les Nations unies, le Conseil de l'Europe a adopté le principe du caractère universel des droits de l'homme, qui établit un

---

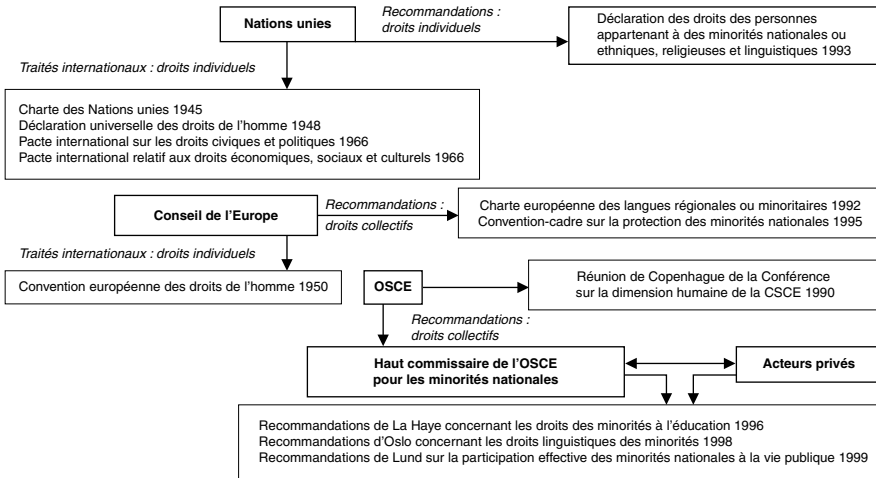
7. Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion, novembre 1998, p. 13.

8. Rapport régulier 2001 de la Commission sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, p. 32.

9. Voir la charte de l'université Babeş Bolyai, Cluj-Napoca 2000 ; voir aussi <[www.ubbcluj.ro](http://www.ubbcluj.ro)>.

10. Convention (européenne) relative à la protection des droits de l'homme (4 novembre 1950), A. Randelzhofer, *Völkerrechtliche Verträge*, 5<sup>e</sup> édition, Berlin, 1991, p. 160.

**Textes concernant la protection des minorités**



lien entre la protection des minorités et les droits individuels mentionnés dans les traités internationaux. Les nombreuses tentatives faites dans les années 1990 pour protéger davantage les minorités en leur accordant des droits collectifs n'ont rien changé à cette situation. En effet, les documents adoptés sont restés facultatifs : ce sont donc des recommandations sans caractère contraignant, contrairement à la Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Il existe deux autres conventions non contraignantes, qui sont la « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », adoptée le 5 novembre 1992, et la « Convention-cadre sur la protection des minorités nationales » de février 1995. Compte tenu du fait que les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas tenus d'adhérer à ces conventions, les droits collectifs des minorités linguistiques ou nationales qu'elles mentionnent ne peuvent être invoqués devant une juridiction. Le seul instrument de contrôle institué réside dans l'obligation de faire rapport, qui a été acceptée par les Etats signataires de l'accord-cadre<sup>11</sup>. Il est toutefois indispensable d'attirer l'attention sur le fait que ce document ne fait référence qu'aux « minorités nationales », c'est-à-dire à celles dont l'identité nationale est une réalité dans

11. D. W. Bricke, *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa : Deutsche und europäische Optionen*, Baden-Baden, 1995, p. 22.

un Etat voisin. Toutefois, les avis au sein même Conseil de l'Europe divergent beaucoup quant à l'interprétation du terme « minorités nationales ».

Etant donné que le Conseil de l'Europe s'en est remis aux Etats pour définir comme ils l'entendent le terme de « minorité nationale », il leur reconnaît le droit de décider eux-mêmes s'il y a discrimination des membres d'une minorité, et donc violation des droits de l'homme.

L'argument suivant peut être opposé à ceux qui ne se satisfont pas du fait que les deux documents précités relatifs à la protection des minorités ne sont que des recommandations : aujourd'hui, en cas de discrimination, les membres de toutes les minorités, notamment ceux qui vivent dans les Etats en transition d'Europe de l'Est, peuvent déjà porter plainte à titre individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme. La plupart de ces Etats ont adhéré au Conseil de l'Europe peu après la fin du conflit Est-Ouest ; ils reconnaissent donc la compétence juridictionnelle de la Cour, ainsi que le mécanisme de contrôle instauré à l'échelle européenne.

La communauté des organisations internationales a vu l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) devenir le fer de lance de l'instauration d'un nouveau système pour les minorités. Dès la fin de la guerre froide, les pays de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se regroupèrent dans une « Conférence sur la dimension humaine » afin de définir des normes contraignantes sur la protection des minorités nationales. Le chapitre IV du document rédigé à l'occasion de la Rencontre de Copenhague du 29 juin 1990 définit plusieurs règles allant au-delà de l'interdiction de discrimination inscrite dans les traités internationaux, et notamment des « mesures de promotion positives » en faveur des minorités et le « droit à la participation aux affaires publiques ».

Les déclarations de l'OSCE – parmi lesquelles celle de Copenhague – ne sont qu'une manifestation de volonté politique des Etats participants, dépourvue de base juridique et de mécanisme de contrôle. Il en va de même des « Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation » de 1996 et des « Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités » de 1998. L'intitulé de ces deux recommandations démontre d'ailleurs que,

parallèlement à l'évolution au sein du Conseil de l'Europe, une tendance s'est peu à peu imposée au sein de l'OSCE : les droits des minorités sont d'abord les droits des « minorités nationales ».

Le 1<sup>er</sup> janvier 1993, Max van der Stoel, ancien ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, devint le premier « Haut commissaire pour les minorités nationales », fonction qu'il occupa jusqu'au 30 juin 2001. Plusieurs spécialistes du droit international ont fait remarquer que son mandat, contrairement aux usages du droit international en vigueur à l'époque, ne portait pas sur les droits individuels des membres d'une minorité nationale. « Le Haut commissaire n'a ainsi pas le pouvoir de recevoir des plaintes individuelles. Il négocie généralement avec les représentants des partis et des organisations représentant les minorités ; son activité au quotidien est donc plutôt inspirée par les droits collectifs<sup>12</sup>. »

Compte tenu du fait que la majorité des Etats membres de l'OSCE a échoué à adopter une définition du terme « minorité nationale » acceptée par tous et s'est contentée jusqu'à présent de recommandations relatives à la mise en œuvre de droits collectifs supplémentaires, le choix de Max van der Stoel pour le poste de Haut commissaire ne laisse pas de surprendre. Celui-ci compte en effet parmi les partisans des nouveaux droits collectifs qui visent à renforcer la protection des minorités. Son objectif affiché de réconciliation entre la citoyenneté et l'appartenance à une ethnie part du postulat que la participation de différents groupes ethniques permet d'endiguer les manifestations agressives de nationalisme, défini par la prétention d'un groupe ethnique à exercer le pouvoir exclusif dans un pays<sup>13</sup>. Ainsi, Max van der Stoel ne remet pas en cause le modèle d'Etat national d'une communauté, fondé sur la langue et sur l'appartenance à une ethnie, pourtant préoccupant, mais il l'élève au rang de modèle d'Etat sous une forme bizarrement un peu plus « juste ».

Le modèle politique national postulant l'égalité de tous les citoyens de l'Etat devant la loi, qui pourrait être donné comme exemple de

12. H.-J. Heintze, « Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz ? », Commentaires sur les recommandations de Lund élaborées par une équipe internationale d'experts concernant la participation des minorités nationales, *Humanitäres Völkerrecht*, 2000, n° 13, p. 91.

13. M. van der Stoel, Haut commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, *Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World*, discours prononcé lors du séminaire R. Wallenberg sur les droits de l'homme, Budapest, 7 mai 2001 ; voir <[www.osce.org/hcnm/documents/speeches/2001/hcnmspeech2001\\_4.pdf](http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches/2001/hcnmspeech2001_4.pdf)>.

contre-projet de société au modèle d'Etat ethnique, n'est même pas mentionné. Il semble que le discours actuel ne considère plus la démocratie et la légalité comme les principes transcendants de toute société pluriethnique, alors qu'en fait, chaque Etat européen est constitué de plusieurs ethnies. Max van der Stoel n'exige pas une amélioration des perspectives d'intégration et d'éducation dans l'intérêt des minorités : il défend l'instauration de systèmes d'éducation parallèles comme outil de prévention des conflits. Dans certains cas, ceux-ci peuvent comprendre des universités réservées aux minorités linguistiques. Le Haut commissaire sous-estime toutefois le fait que ce modèle accélère *de facto* la ségrégation linguistique et culturelle des sociétés, tout en mettant à mal les chances des minorités de participer plus souvent au fonctionnement de la société dans son ensemble. En fin de compte, la proposition faite par le Haut commissaire de l'OSCE d'une participation des minorités au gouvernement devient impossible à réaliser, celles-ci ne pouvant acquérir les connaissances linguistiques minimales de la langue officielle si elles fréquentent des établissements scolaires réservés aux minorités.

### **L'influence des acteurs privés sur la politique des minorités**

Les acteurs privés exercent une influence croissante sur la politique des minorités, ce qui est inquiétant dans la mesure où les intérêts privés peuvent peser directement sur la politique intérieure de certains Etats sans que ces acteurs aient la légitimité politique nécessaire, et surtout sans que leurs activités soient contrôlées. Il arrive que cette influence atténue les conflits, mais ce n'est pas nécessairement le cas.

Le Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a fondé, en 1993, pour l'assister dans sa tâche, une « Fondation pour les relations interethniques ». Des experts indépendants travaillant pour cette fondation ont notamment rédigé les « Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation » et les « Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités », déjà citées. En 1998, Max van der Stoel a recommandé à ce groupe d'experts de travailler avec le Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law de l'université suédoise de Lund. Leurs conclusions, connues sous l'appellation de « Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités

nationales à la vie publique », ont été présentées en septembre 1999. L'impact en matière de prévention des conflits de quelques-unes de ces propositions – parmi lesquelles la création d'un groupe représentant les minorités nationales dans les parlements et au gouvernement, la fondation de partis politiques et la mise en place d'administrations locales et régionales, ainsi que l'octroi de l'autonomie territoriale dans les régions où les minorités nationales sont majoritaires – est analysé ci-après.

Le projet d'université albanophone dans la République de Macédoine est un autre exemple où des intérêts particuliers ont influé directement sur la politique des minorités, et, partant, sur la politique intérieure des Etats. Ce projet s'est heurté à la résistance du gouvernement macédonien, qui a attiré l'attention sur le fait que les deux universités du pays avaient déjà instauré des quotas pour la population albanophone. Max van der Stoel a cependant décidé de fonder, le 30 novembre 2000, à Zurich, une fondation internationale sous le nom de « SEE University Foundation », afin de permettre l'ouverture de l'université albanaise.

### **Politique des minorités et intérêts nationaux : l'exemple de la Hongrie**

Les points faibles de l'argumentation de l'OSCE ont été mis en évidence lors d'un séminaire sur les droits de l'homme, organisé le 7 mai 2001, à Budapest. Max van der Stoel y félicita expressément la Hongrie, pays d'accueil du séminaire, pour sa politique vis-à-vis des minorités, déclarant : « La Hongrie est un exemple à suivre<sup>14</sup>. »

Le gouvernement hongrois affiche depuis quelques années une bienveillance grandissante vis-à-vis des thèses nationalistes, et notamment des revendications défendues par le nationaliste István Csurka, qui demande la restitution de territoires limitrophes de la Hongrie. En 2000, le ministre de l'Agriculture, Jozsef Torgyan, membre éminent du gouvernement, qui s'exprimait à l'occasion du 80<sup>e</sup> anniversaire du traité de Versailles, utilisa les termes de « vol sous la contrainte » et de « diktat de la paix de Trianon »<sup>15</sup>. Aux termes de ce traité, la monarchie des Habsbourg dut céder deux tiers du territoire de la Hongrie

---

14. M. van der Stoel, *Nationhood and Statehood*, p. 4 (remarque 14).

15. Hongrie : article intitulé « Rechtsextreme fordern Rückgabe des Burgenlandes », *Die Presse* (Vienne), 6 juin 2000.

et la moitié de ses habitants, pour la plupart multilingues, à la Tchécoslovaquie, l'Autriche (Burgenland), la Roumanie (Transylvanie) et la Yougoslavie (Voïvodine, également connue sous le nom de Batschka). Bien que Janos Martonyi, ministre hongrois des Affaires étrangères, ait rejeté la demande des nationalistes qui réclamaient une révision des frontières, Budapest se fait de plus en plus souvent l'avocat des 3,5 millions d'hommes qui vivent dans les pays limitrophes et dont la langue maternelle est le hongrois.

La Transylvanie abrite aujourd'hui à elle seule une population de 1,6 million d'âmes environ, dont le hongrois est la langue maternelle. Depuis les changements politiques intervenus en 1990, cette communauté ne cesse de se plaindre des insuffisances de la protection des minorités, alors qu'elle bénéficie d'un enseignement dispensé dans sa langue maternelle. Le catalogue de ses revendications comprend la création d'une université publique de langue hongroise, la reconnaissance du hongrois comme deuxième langue officielle en Transylvanie, la reconnaissance de la nation hongroise comme composante d'un peuple roumain plurinationnel, et l'autonomie territoriale. Ces objectifs impliquent une ethnicisation rampante du système politique roumain, qui pourrait aboutir à la désintégration de l'Etat. En effet, la population parlant hongrois ne représente plus de 50 % de la population que dans 2 des 41 districts de Roumanie, qui ne se trouvent pas à la frontière entre la Roumanie et la Hongrie, mais en plein cœur du pays.

L'ethnicisation de la société est déjà en route : depuis que l'Alliance démocratique des Hongrois en Roumanie est entrée au gouvernement, elle fait pression pour que les droits des minorités soient renforcés. L'Alliance démocratique réclame, depuis l'automne 1998, la fondation d'une université germano-hongroise dans la ville de Cluj<sup>16</sup>, qui, contrairement à l'université plurilingue déjà existante de Babeş Bolyai, serait habilitée à délivrer des diplômes en allemand et en hongrois, deux langues minoritaires. Ce projet ayant échoué, une université hongroise privée a été créée en octobre 2001<sup>17</sup>. Ces événements récents sont dus au fait que, depuis les changements politiques intervenus en

16. Article intitulé « Rumänien steuert auf eine neue Regierungskrise zu. Die Ungarn wollen eine eigene Universität ; andernfalls drohen sie, die Regierung zu verlassen », *Die Presse* (Vienne), 23 septembre 1998.

17. Rapport régulier 2001 de la Commission sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, p. 32.

1990, les représentants des minorités cherchent à obtenir la création de cursus scolaires distincts en fonction de la langue maternelle. Au cours de ces 10 dernières années, ils ont réussi à imposer leur concept de ségrégation linguistique dans 55 lycées, le dernier en date étant le lycée Balyai Farkas, dans la ville de Târgu Mureş, en avril 2002<sup>18</sup>.

Ces exemples montrent de toute évidence que les mesures de discrimination positive peuvent avoir un effet discriminatoire vis-à-vis de la population majoritaire lorsque celle-ci se trouve minoritaire sur le plan régional ou local. Le parallèle avec la situation au Kosovo s'impose : en 1978, lorsque la Yougoslavie de Tito s'inspira de son propre exemple pour réclamer à la Commission des droits de l'homme des Nations unies plus de droits pour les minorités nationales du monde entier, la population albanophone du Kosovo rejeta le système qui lui avait octroyé un système éducatif autonome pendant plus de deux décennies. Cette communauté albanophone réclamait déjà à l'époque la « sécession de la fédération yougoslave et la réunification avec la mère patrie albanaise<sup>19</sup> ». La guerre du Kosovo de 1999 abolit son ancien statut de minorité en Serbie ; devenue majoritaire, elle en profita pour prendre des mesures discriminatoires vis-à-vis des minorités pratiquant une autre langue<sup>20</sup>.

Les mesures de ségrégation linguistique dans les établissements d'enseignement supérieur et secondaire ne permettent donc pas de préserver la culture interethnique séculaire du sud de l'Europe. L'avenir professionnel des diplômés des universités de Transylvanie n'est pas en Roumanie, pays dont ils ne maîtrisent pas la langue, mais plutôt en Hongrie, pays voisin, voire en Allemagne.

La politique hongroise vis-à-vis des minorités de langue magyare ne se cantonne plus aujourd'hui à l'éducation ; elle empiète également sur les systèmes sociaux des pays voisins. La loi sur le statut est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; elle prévoit que toutes les personnes vivant dans un autre pays et se réclamant de l'appartenance à l'ethnie

18. Voir A. Na stase, « Bun sau rea, tradi ia de liceu maghiar trebuie respectat la Bolyai Farkas », [« Que nous soyons d'accord ou pas, nous devons respecter la tradition du lycée hongrois de Bolyai Farkas »], *Adevrul*, 27 avril 2002.

19. J. Reuter, *Die Albaner in Jugoslawien*, Munich, 1982 (texte du rabat).

20. S. Riedel, « Ethnizität als schwankendes Fundament staatlicher Ordnung », U. Albrecht, P. Schäfer, M. Kalman et S. Riedel (dir.), *Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und neue Kriege als Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*, Münster, 2002, p. 45-60.

hongroise puissent demander un « document d'identité hongrois ». La Hongrie a prévu d'octroyer certains avantages à ces minorités, et notamment des aides financières pour les familles vivant dans le pays limitrophe qui envoient au moins deux enfants dans une école hongroise. A juste titre, le Premier ministre roumain a averti que le risque existait que « des Roumains d'origine se déclarent Hongrois pour bénéficier des avantages matériels, et que l'on découvre tout d'un coup que la Transylvanie compte 7 millions de Hongrois » et non 1,6 million comme c'est le cas aujourd'hui<sup>21</sup>.

### **Les droits collectifs des minorités et la désintégration insidieuse des Etats : les exemples de la Bulgarie et de la Macédoine**

Loin de chercher à intégrer la population parlant hongrois dans les populations majoritaires, la Hongrie joue la carte de la désintégration afin de pouvoir intervenir dans les affaires intérieures des pays voisins en se posant, à tout moment, comme avocat des minorités. Voici pourtant bien longtemps que la Hongrie n'est plus seule à revendiquer un rôle de premier plan dans le sud-est de l'Europe : l'Albanie et la Turquie ont elles aussi découvert, entre temps, le cheval de bataille de la « minorité nationale ». En déclarant que les communautés linguistiques apparentées dans les pays voisins font partie de leur propre nation, elles jouent le rôle d'une puissance protectrice pour celles-ci sans devoir justifier politiquement leurs actes. Ce rôle est joué soit sur un plan bilatéral, soit au sein d'organisations internationales comme l'OSCE, le but étant d'arracher au pays voisin plus de droits pour la « minorité nationale » au profit de sa nation.

La conclusion s'impose face à cette évolution : l'introduction de droits collectifs pour les minorités n'est pas une solution aux conflits inter-ethniques ; elle entraîne au contraire l'ethnisation des sociétés, qui s'articulent alors autour des identités culturelles. Ce processus n'aboutit pas à l'instauration d'un Etat de droit démocratique où les élections garantissent l'alternance, mais plutôt d'« ethnocraties » où les représentants des différents groupes ethniques se répartissent les sphères d'influence politiques et économiques.

---

21. « Loi sur le statut », controversée, adoptée par la Hongrie. Observations critiques de pays voisins, *Neue Zürcher Zeitung*, 27 avril 2001.

La Bulgarie compte actuellement une minorité turcophone forte de 800 000 membres dans le nord-est et au sud (massif montagneux du Rhodope), qui représente environ 10 % de la population totale. Bien que la Constitution de 1991 ne mentionne pas explicitement les minorités ni leur protection, ce que l'OSCE a déjà critiqué, le nouveau texte protège expressément « les citoyens dont le bulgare n'est pas la langue maternelle », et qui « ont le droit [...] d'apprendre et d'utiliser également leur propre langue<sup>22</sup> » (article 36). En outre, l'article 13 reconnaît la liberté de culte, et l'article 29 interdit expressément l'assimilation violente. La finalité de ces dispositions est de prévenir toute répétition de l'assimilation forcée par les pouvoirs publics pratiquée à la fin des années 1980 par Todor Jivkov, chef du parti et de l'Etat.

Les représentants politiques de la minorité turcophone jugent ces dispositifs insuffisants et ont présenté des revendications considérables peu de temps après que le parlement bulgare eût ratifié la « Convention-cadre sur la protection des minorités nationales » du Conseil de l'Europe. A leur revendication de système éducatif séparé, ils ont ajouté, depuis le début de l'année 2000, une demande de révision de la Constitution pour donner à la minorité turcophone le statut de deuxième composante de la nation bulgare<sup>23</sup>.

Ceci démontre que le « Mouvement pour les droits et les libertés » a renoncé au concept politique de nation qu'il défendait initialement. Lors de sa création, début 1990, ce mouvement se voulait un parti ouvert à tous les groupes ethniques en Bulgarie, et opposé à toute forme de discrimination. Depuis, il s'est transformé en parti défendant exclusivement les intérêts « turcs », qui ne se satisfait plus d'une présence au parlement mais insiste pour participer au gouvernement, et ce, quel que soit le résultat des élections législatives. Afin de souligner publiquement une revendication de composante nationale, les discours de bienvenue et les interventions des représentants gouvernementaux turcs d'Ankara, prononcés lors de la 4<sup>e</sup> conférence nationale du Mouvement, organisée début 2000, à Sofia, n'ont pas été traduits en bulgare comme cela était l'usage.

22. « Konstitucija na Republika B lgarija » [« Constitution de la République de Bulgarie »] du 12 juillet 1991, *D ržaven vestnik* [Journal Officiel], Sofia, 13 juillet 1991, 56, p. 1-16, traduction de K. Schrameyer, dans H. Roggemann (dir.), *Die Verfassungen Mittel-und Osteuropas*, Berlin, 1999, p. 373-409.

23. S. Riedel, « Hashim Thaçi in Bulgarien auf der Suche nach Bündnispartnern für ein unabhängiges Kosovo », *Dokumentation, Südosteuropa*, 49, 2000, 1-2, p. 105-114.

Cette politique de ségrégation de la population bulgare, loin de protéger la minorité, ne fait que créer de nouvelles identités ethniques. Elle prévoit de renoncer au multilinguisme séculaire, qui est l'un des fondements de la cohabitation multiculturelle actuelle, et d'instaurer la ségrégation linguistique. Ceci équivaut à faire participer *a posteriori* la minorité turcophone de Bulgarie à la construction de la nation turque voisine. La fondation de la Turquie a commencé en 1924 avec le fondateur de la Turquie, Kemal Atatürk, à une époque où le sud de la Bulgarie et le Rhodope faisaient déjà partie de la Bulgarie depuis 40 ans. Les représentants de la minorité ont donc commencé à former une « minorité nationale » à partir d'une minorité linguistique, qui se sent plus d'affinités politiques avec la Turquie qu'avec la Bulgarie.

Ahmed Dogan, président du Mouvement, a exposé les conséquences de cette évolution pour l'existence de l'Etat bulgare dans une interview radiodiffusée au début 2000, au cours de laquelle il commentait son ouvrage intitulé *La Bulgarie et le nouvel ordre mondial*, paru en bulgare fin 1999, et édité avec le soutien de la fondation allemande Friedrich-Naumann<sup>24</sup> : « C'est du Kosovo qu'est parti pour la première fois un autre signal. L'Alliance euro-atlantique a réagi différemment aux situations de crise dans les Balkans. Les frontières ethniques peuvent être employées pour modifier les frontières politiques. [...] Selon moi, la signification des minorités a changé ; elles jouent un autre rôle, pas uniquement dans les Balkans mais dans le monde entier. Dans le monde unipolaire que nous désignons sous le vocable de nouvel ordre mondial, les minorités sont un instrument de changement géopolitique, susceptible d'être employé pour modifier la donne géopolitique dans le monde entier<sup>25</sup>. »

Les changements proposés, encore au stade du débat en Bulgarie, devaient être mis en œuvre sur le plan politique au début de l'année 2001 dans la République de Macédoine, où la minorité albanophone revendique également le statut de nation participant effectivement aux affaires publiques, statut qu'elle souhaitait imposer par la force. Le dernier recensement officiel évalue la minorité albanophone à 23 % de

24. A. Dogan, *B lgarija i novijat svetoven red* [« La Bulgarie et le nouvel ordre mondial »], Institut d'études libérales, Sofia, 1999.

25. A. Dogan, « S Kosovo započva novijat svetoven red » [« Avec le Kosovo commence un nouvel ordre mondial »], *Radio Nationale Bulgare* (BNR), Sofia, 25 janvier 2000.

la population, c'est-à-dire à environ 500 000 personnes, d'après les statistiques de 1995. Les Albanophones estiment, quant à eux, représenter 40 % de la population ; mais ils arrivent à ce chiffre en comptant les Albanais du Kosovo qui ont trouvé refuge ces 10 dernières années en Macédoine.

Un examen plus approfondi montre là aussi que les critiques à l'égard des droits accordés aux minorités par la République de Macédoine sont infondées. Lorsque la Commission Badinter de l'Union européenne vérifia et attesta, fin 1991, le respect des droits de l'homme et des minorités dans les Etats ayant succédé à la Yougoslavie, elle reconnut justement que la Slovénie et la Macédoine protégeaient suffisamment les minorités. Elle déclara cependant attendre de la Croatie des améliorations dans ce secteur.

Cependant, depuis l'indépendance de la Macédoine, en 1991, les représentants de la population albanophone souhaitent obtenir plus qu'un enseignement en albanais dans les 4 premières années du primaire, et ils revendiquent la mise en place d'un système éducatif réservé aux Albanophones, avec une université. Le Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales de l'époque a tout d'abord examiné ce projet avec bienveillance ; mais à peine Max van der Stoep avait-il conclu au printemps 2000 un compromis avec le gouvernement macédonien sur la reconnaissance d'une université albanaise privée à Tetovo que la presse macédonienne titrait sur la création de groupes paramilitaires albanais. Les représentants albanophones officiels au gouvernement macédonien, et notamment Arbën Xhaveri, démentirent à l'époque les informations faisant état de la préparation de conflits armés<sup>26</sup>, tout en exigeant par ailleurs une révision de la Constitution et l'octroi du statut de national participant effectivement aux affaires publiques.

Les représentants de l'Union européenne et de l'OTAN n'ont critiqué que les actions violentes des rebelles albanais. La question inquiétante de la ségrégation linguistique parmi la population de Macédoine, qui compte 2,2 millions d'habitants, a été passée sous silence. Or, la mise en place d'un système éducatif entièrement séparé détruirait le bilinguisme

26. « Akademik Blaže Ristovski tvrdi : Džaferi i Taçi na 5 maj formirale voen sovet » [« L'Académicien B. Ristovski déclare : Xhaveri et Taçi ont fondé le 5 mai un Conseil militaire »], *Dnevnik* (Skopje), 28 juin 2000.

et le plurilinguisme séculaires. Il est bon de rappeler à ce propos ce que le fameux albanologue Max Lambertz écrivait dans sa grammaire albanaise publiée en 1959 : « Il est tout aussi malaisé de définir une frontière linguistique albanophone à l'est. Il existe dans cette région des zones de bilinguisme et de trilinguisme (albanais-serbe-macédonien). Dans toute la péninsule des Balkans, les frontières claires et nettes entre peuples relèvent du mythe<sup>27</sup>. » La ségrégation linguistique envisagée actuellement engendrerait une nouvelle génération « d'Albanais » qui ne comprendrait plus la langue officielle de la Macédoine, et qui se tournerait vers Tirana ou Pristina au lieu de construire politiquement l'Etat macédonien avec son voisin slave.

### **Une politique pour l'Union européenne**

La présente étude conduit à penser que les récentes tensions interethniques au sud et au centre de l'Europe de l'Est ne sont pas imputables à des insuffisances en matière de droits des minorités, mais à l'introduction de nouveaux droits collectifs pour les « minorités nationales ». Sachant cela, ce serait porter un coup fatal à la paix dans cette région économiquement faible que d'imposer aux gouvernements de nouvelles exigences pour une protection des minorités. C'est pourtant ce que fait la Commission européenne depuis 1998 dans ses rapports annuels sur les progrès réalisés, bien que ses membres ne s'accordent même pas sur la définition du terme de « minorité » de façon générale, et de « minorité nationale » en particulier.

La stabilisation politique des pays associés d'Europe de l'Est et l'amélioration de la protection des minorités passent par la prise en compte des suggestions suivantes : la politique des minorités de l'Union devrait, dans un premier temps, définir un concept global de protection des minorités, au lieu d'évaluer les pays candidats sur des critères contradictoires et différents, comme aujourd'hui. Ce concept global devrait être gouverné exclusivement par le critère d'intégration des minorités dans leurs sociétés respectives, au lieu de viser une ségrégation linguistique comme c'est le cas actuellement. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de supprimer l'enseignement dispensé dans les langues des minorités, mais de renoncer à la mise en place de systèmes éducatifs parallèles.

---

27. M. Lambertz, *Apprentissage de l'Albanais*, III<sup>e</sup> partie, Halle, 1959, p. 35.

La fondation d'universités réservées aux minorités dans leurs zones de peuplement, où l'apprentissage de la langue officielle du pays disparaîtrait, ne permet pas de préserver les communautés multiculturelles, bien au contraire. La préservation du multilinguisme traditionnel implique de maîtriser également la langue officielle du pays. Si ces conditions ne sont pas réunies, les différents groupes ethniques ne pourront plus cohabiter, ni se rencontrer dans un cadre multiculturel, ni bâtir une société démocratique.

Les mesures destinées à améliorer l'intégration des minorités ethniques devraient permettre aux citoyens de ne pas se sentir membres d'une communauté, et ce, en incarnant leur identité linguistique, religieuse, culturelle ou autre. Elles nécessitent toutefois que l'on définisse politiquement le concept de nation, qui pose pour postulat l'égalité de tous les citoyens devant la loi et le caractère universel des droits de l'homme.

L'amélioration des droits des minorités ne passe donc pas par l'octroi de nouveaux droits collectifs, notion par ailleurs controversée au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. En revanche, les traités internationaux existants doivent être mis en œuvre, car non seulement ils assurent une protection suffisante contre les discriminations, mais leur application peut aussi faire l'objet de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Les mesures de discrimination positive sous forme de droits collectifs accordés aux « minorités » ne conduisent pas nécessairement à des conflits interethniques. Mais la probabilité des conflits augmente considérablement lorsque des acteurs extérieurs interviennent et présentent des revendications alors que leurs priorités varient.

Compte tenu de ce qui précède, il est important d'évaluer régulièrement les activités du Haut commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE sur les points suivants : vérification de la légitimité de son travail et de celui des personnes qu'il a mandatées ; contrôle de l'efficacité et de l'impact des mesures proposées, notamment au regard de l'intégration nécessaire des minorités ; et évaluation de la possibilité d'une récupération politique desdites mesures par les pays voisins.

Il faut se garder de sous-estimer les facteurs socio-économiques responsables de l'apparition de difficultés pour les minorités, d'autant

plus que les candidats à l'adhésion d'Europe de l'Est traversent actuellement une phase de transition difficile. Un grand nombre de problèmes disparaîtrait si les conditions de vie s'amélioraient globalement. L'un des principaux obstacles est l'existence d'une économie parallèle ; les organisations criminelles ont moins que quiconque intérêt à une résolution des conflits interethniques, parce que ce sont elles qui profitent le plus de l'ethnisation de la politique.

Cette dernière observation montre à quel point droits des minorités et droits de l'homme sont liés : la tendance à l'octroi de droits collectifs en fonction de particularismes sape les principes de la démocratie et de l'Etat de droit, ce qui ne profite pas aux minorités, mais uniquement à la criminalité organisée.