

LES ÉTATS EN EUROPE DU SUD-EST FACE AUX DÉFIS DE LA PROTECTION DES MINORITÉS: UN APERÇU GÉNÉRAL

BLAGOVEST NJAGULOV
(Sofia)

La réhabilitation de la protection des minorités depuis la fin de la Guerre froide est un grand défi pour les États engagés dans le processus de l'intégration européenne. L'article présente les principales répercussions de l'activité internationale en faveur de la protection minoritaire dans l'espace de l'Europe du Sud-Est, et les dimensions des politiques domestiques respectives concernant: la reconnaissance juridique des minorités, l'autonomie territoriale et l'autonomie personnelle, les droits minoritaires, l'enseignement des langues minoritaires et la représentation politique des minorités. La diversité des approches nationales domine l'uniformité. Au cours des années 1990 les États de l'ex-Bloc de l'Est adoptaient les principes du droit minoritaire non pas exclusivement à cause de l'intégration européenne, mais également ou même prioritairement à cause de leurs propres intérêts politiques. D'un part, la pression normative des structures européennes a influencé les politiques intérieures des « nouvelles démocraties » balkaniques concernant les droits des minorités. D'autre part, il serait difficile de parler d'un transfert réel de politique de l'Ouest à l'Est d'autant plus qu'il n'y a pas un modèle strictement occidental de politique minoritaire. Compte tenu que les formes d'existence et de promotion des cultures minoritaires sont plus institutionnalisées dans les pays de l'Europe centrale et orientale que dans les pays de l'Europe occidentale, il est possible que le processus de l'intégration européenne pourrait aboutir à quelque transfert de politique des « nouvelles démocraties » dans les « vieilles démocraties », y compris dans le Sud-Est européen.

Les nations et les minorités en Europe du Sud-Est (ESE) font partie d'environ 25 communautés ethniques y compris les nations correspondant aux 11 États (plus un protectorat international – le Kosovo) qui englobent entièrement ou partiellement les territoires de la Péninsule balkanique. Cette mosaïque de peuples et surtout le manque de coïncidence entre les frontières étatiques et les frontières ethniques ont engendré beaucoup des situations minoritaires¹.

¹ Voir par exemple: Hugh Poulton. *Balkans: Minorities and State in Conflict*. London: Minority Rights Publications, 1993; Janusz Bugajski. *Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality Policies, Organisations and Parties*, New York - London: The Center for Strategic and International Studies. 1994; André Liebich. *Les Minorités nationales en Europe centrale et orientale*. Genève: Georg éditeur, 1997; Roland J.-L. Breton. *Articulations fédérales possibles entre communautés ethniques et structures étatiques dans l'espace balkanique*, in *Structures fédérales et coopération interrégionale dans l'espace balkanique*. Genève-Gex: Foyer européen de la culture, 1997, pp. 53–62 (L'auteur français intègre dans l'« espace balkanique » la Slovaquie, la Hongrie et la Moldavie.).

En ce qui concerne les critères quantitatifs du rapport « majorités – minorités », on distingue deux cas. Dans le premier cas il s'agit des majorités fortes et c'est la situation en Slovénie, Croatie, Serbie, Bulgarie, Roumanie, Albanie, Grèce et Turquie où la majorité de la nation ethnique dépasse 80% de la population totale. Le deuxième cas – celui des majorités faibles, est illustré par la Macédoine (64% Macédoniens), par la Bosnie et Herzégovine (45% Musulmans/Bosniaques) et le Monténégro (43% Monténégrins).

Le potentiel conflictuel des situations minoritaires ou la force de l'« irritant » minoritaire pour les États est d'autant plus élevé que les minorités respectives diffèrent non pas seulement par la langue, mais également par la religion, qu'elles sont nombreuses et compactes, et qu'elles peuvent compter sur le soutien d'un État voisin, co-national. Les relations entre certaines minorités et les populations majoritaires dans la région étaient surchargées de stéréotypes négatifs au lendemain de la désintégration des empires et de la naissance des États-nations quand un renversement des rôles « gouverneurs – gouvernés » s'est effectué. D'après la classification, faite par l'historien français Bernard Lory au milieu des années 1990, « *les groupes minoritaires posant des sérieux problèmes internes et/ou internationaux* » dans l'Europe Balkanique sont: les Albanais en Serbie/Kosovo, en Monténégro et en Macédoine; les Musulmans en Serbie et en Monténégro; les Serbes en Croatie et en Bosnie et Herzégovine; les Croates en Bosnie et Herzégovine; les Grecs en Albanie; les Turcs en Bulgarie et en Grèce; les Hongrois en Roumanie. Certains de ces groupes minoritaires comme les Turcs en Bulgarie ou les Serbes en Croatie et en Bosnie et Herzégovine, étaient « affaiblis par émigration » depuis la fin des années 1980. Peuplés plus ou moins dans tous les pays de la région les Roma Tsiganes sont des groupes « potentiellement conflictuels » surtout en Roumanie, Bulgarie, Serbie et Macédoine².

L'héritage historique concernant la problématique minoritaire en ESE est négative du point de vue du pluralisme ethnique. La politique à l'égard des minorités était déterminée surtout par le modèle de l'État national unitaire (l'État-nation) qui s'est imposé dès la constitution des États modernes dans la région. C'était une politique fondée sur les principes du nationalisme ethnique qui s'appuyait sur la conception utopique selon laquelle les États devaient s'adapter aux nations ethniques. L'idée fédéraliste qui permettrait de concilier à la fois l'existence des États et la survie culturelle des communautés ethniques était interprétée d'une manière erronée, comme le prouve le cas de la Yougoslavie socialiste. La pratique politique n'était pas tout à fait identique dans les différents cas nationaux en raison des particularités des relations entre les majorités et les minorités, mais la discrimination, l'assimilation et l'élimination physique (ou l'épuration ethnique) à l'égard des minorités ont été des méthodes très répandues. Ces méthodes étaient toujours à l'origine de beaucoup de malheurs humains, ainsi que de frictions entre les États qui se sont souvent terminées par des conflits

² Bernard Lory. *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*. Paris: Ellipses, 1996, p. 138.

compliqués et des litiges territoriaux. La protection des minorités en devient donc le principal remède.

*

Les changements politiques qui ont suivi la fin de la Guerre froide en Europe ont réhabilité catégoriquement le thème de la **protection internationale des minorités**. La raison en était la répercussion destructive des conflits ethniques (les guerres en Yougoslavie étaient le sommet de ces conflits) sur les pays de l'Europe de l'Est, ainsi que sur l'ordre international au cours de l'intégration européenne. La transition à la démocratie et la nouvelle organisation transnationale de la société exigeaient le respect et la promotion des droits de l'homme et des minorités. Ces exigences étaient et elles sont encore un grand défi pour les États ex-socialistes obligés à trouver la compatibilité entre le « retour » de la nation après la chute des régimes communistes et l'accélération du processus européen. En même temps, la légalisation internationale du droit minoritaire a provoqué plus ou moins tous les États engagés ou aspirant d'être engagés dans la nouvelle construction de l'Europe.

À partir du début des années 1990, dans le cadre des institutions internationales existantes, tout d'abord à travers le prisme des droits de l'homme, et plus tard – à travers le prisme de la prévention des conflits, la problématique de la protection des minorités a connu une ampleur toujours plus grande³. En 1992, l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté la « Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ».

Au niveau régional européen, en 1990 la Conférence (Organisation depuis 1995) sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a élaboré le Document de la « Réunion de la Conférence sur la dimension humaine », document nommé la « future Constitution de l'Europe », qui renferme toute une série de dispositions concernant les minorités. En outre, le Document « Les provocations du changement », adopté en 1992 et renfermant les résolutions du « Deuxième sommet d'Helsinki », a créé l'institution du Haut Commissaire pour les Minorités Nationales comme un « instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible », ainsi que les missions à longue durée effectuant des fonctions préventives dans les régions chargées des conflits ethniques.

Après la fin de la Guerre froide le Conseil de l'Europe (CE) s'est révélé l'institution la plus capable d'œuvrer à l'intégration du fait minoritaire dans la transition démocratique des pays de l'Europe de l'Est. L'Assemblée Parlementaire du CE a adopté successivement la Charte européenne des langues régionales ou

³ Voir : Gaetano Pentasuglia. *Minorities in International Law: An Introductory Study*. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2002; Alain Fenet, Geneviève Koubi, Isabelle Schulte-Tenckhoff. *Le droit et les minorités. Analyses et textes*. Bruxelles, 2000; Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-State System*, Oxford : Clarendon Press, 1998.

minoritaires (en 1992, entrée en vigueur en 1998) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (en 1994, entrée en vigueur en 1998) qui était le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant destiné à protéger les minorités nationales en Europe.

Longtemps négligée, la question de la protection des minorités a engagé également l'Union européenne (UE) et ce changement s'est effectué dans le contexte de l'élargissement de l'Union à l'Est. Suivant les « critères de Copenhague » élaborés par le Conseil européen en 1993, ce ne sont pas uniquement « les droits de l'homme », mais également « le respect et la protection des minorités » qui font partie du critère politique pour l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne.

Les accords et les traités bilatéraux de bon voisinage et de coopération ont trouvé une large application dans les relations internationales en Europe centrale et orientale. Plusieurs de ces traités renferment des clauses spéciales pour la protection des minorités.

La problématique de la protection minoritaire renferme plusieurs aspects et dilemmes, à savoir: le manque de consensus international sur le terme « minorité nationale », en dépit que les éléments objectifs et subjectifs du noyau de ce terme sont bien connus; la corrélation entre les « droits négatifs » et les « droits positifs » des minorités, c'est-à-dire entre le devoir de l'État de s'abstenir de discrimination et son devoir d'action pour conserver et promouvoir les traits caractéristiques des communautés minoritaires; la dichotomie entre la logique individualiste, fondée sur les droits des personnes appartenant aux minorités qui reste d'actualité, et la logique collectiviste, reconnaissant aux minorités le statut d'acteur politique et international; les débats sur les mesures positives, comme les *self-governments* minoritaires ou les autonomies territoriales et personnelles, l'usage et l'enseignement des langues minoritaires, la représentation politique des minorités; le mécanisme de *monitoring* des engagements internationaux qui a un caractère essentiellement politique reposant plus sur un principe d'information que sur la coercition; la balance adéquate entre le droit international et le droit national; les « doubles standards », appliqués à l'égard des minorités.

Les répercussions de l'activité internationale dans l'espace de l'ESE ne confirment pas la supposition que les États les plus avancés dans le processus de l'intégration européenne sont les plus avancés de même à l'égard de la protection des minorités. La diversité des approches nationales en la matière domine l'uniformité⁴.

Tous les pays balkaniques participent aux activités de l'OSCE, tout en étant membres de cette organisation (la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Turquie – depuis 1973, tandis que l'Albanie et les États post-yougoslaves étaient admis à l'organisation de 1991 à 2006). Dès sa constitution le Haut Commissaire pour les minorités nationales – organe de l'OSCE – a été engagé avec la problématique de

⁴ Voir en détails la documentation sur les différents États chez MIRIS (Minority Rights Information System) – <http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home>.

la minorité grecque en Albanie, de la minorité hongroise en Roumanie, de la minorité albanaise en Macédoine, ainsi que de la situation des Rroms dans les pays de la région en général. En outre, la OSCE a des missions à longue durée ou d'autres présences dans les Balkans de l'Ouest, notamment: en Macédoine (au sujet des relations entre la majorité et la minorité albanaise), en Yougoslavie/Serbie (Kosovo, Sandjak et Voïvodine) et en Monténégro, en Croatie (concernant la minorité serbe à Barania et en Srem d'Ouest), en Bosnie et Herzégovine, en Albanie.

Les États sud-est européens sont également membres du CE: la Grèce et la Turquie depuis 1949, et les États postsocialistes – depuis les années 1990 (la Bulgarie était admise en 1992, la Slovénie et la Roumanie – en 1993, l'Albanie et la Macédoine – en 1995, la Croatie – en 1996, la Bosnie et Herzégovine – en 2002, la Serbie – en 2003 et le Monténégro – en 2007). La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, consacrée aux aspects linguistiques de la problématique minoritaire, est signée et ratifiée par quelques pays post-yougoslaves, notamment par la Croatie (1998), la Slovénie (2001), la Serbie (2006) et le Monténégro (2006), tous ayant déposé certaines réserves, notes ou déclarations. Les États qui ont signé la Charte, mais qui ne l'ont pas encore ratifiée, sont la Roumanie (1995), la Macédoine (1996) et la Bosnie et Herzégovine (2005). En ce qui concerne la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, elle a été signée et ratifiée par la plupart des pays de l'ESE au cours des années 1998–2001. Les exceptions y sont la Grèce qui n'a pas ratifié encore la Convention (signée en 1997), et la Turquie qui ne l'a pas même signée.

Il est notoire que la région des Balkans est divisée en ce qui concerne l'adhésion à l'UE. Membres à part entière de l'Union sont la Grèce (depuis 1981), la Slovénie (depuis 2004), la Bulgarie et la Roumanie (depuis 2007), tandis que le statut de candidats membres ont la Croatie, la Macédoine et la Turquie (depuis 2005). L'organisation a confirmé son assistance pour la perspective européenne des pays des Balkans de l'Ouest, ç.-à.-d. tous les pays post-yougoslaves, sans la Slovénie et plus l'Albanie⁵. Il convient de noter que les accents de l'UE concernant les conditions pour l'adhésion à l'Union se sont changés – de minorités territoriales formulant des demandes ethno-nationalistes dans les pays de l'Est, dont le statut suscitaient des craintes pour la sécurité internationale jusqu'au milieu des années 1990, à la population des Roma/Tsiganes, dont la marginalisation sociale et dont l'émigration réelle ou potentielle à l'Ouest engendrent des inquiétudes dans les pays occidentaux.

La pratique des traités bilatéraux renfermant des clauses « minoritaires » est restée plus répandue dans la région de l'Europe Centrale que dans la région des Balkans. Ce sont la Hongrie et la Roumanie qui étaient les plus persévérantes pour la conclusion de tels traités avec les pays balkaniques. Les traités bilatéraux confèrent d'une part un cadre nouveau des relations entre les États quant à la protection des

⁵ Stability Pact for South Eastern Europe, EU-Western Balkans Summit. Thessaloniki Declaration, 21.06.2003 – <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/030621-thessaloniki/declaration.asp>

minorités, ce qui contribue à l'élaboration d'une approche plus flexible que celles du droit national et du droit international, tout en augmentant la mobilité entre ces deux niveaux⁶.

*

On observe une conformité entre les engagements internationaux des pays balkaniques et leurs **politiques domestiques concernant la protection des minorités**. Cependant, la diversité à cet egard semble encore plus prononcée⁷.

En ce qui concerne la **reconnaissance juridique interne des minorités** il y en a des cas de reconnaissance par constitution, par législation ou implicitement⁸. La terminologie reste très variée. Les minorités sont reconnues par la Constitution de la Slovénie (1991, art. 5) sous le terme « communautés ethniques », et par les constitutions de la Croatie (1990) et de la Bosnie et Herzégovine (1994–1997) sous le terme « minorités ». À raison que l'expression « minorité nationale » signifie tout d'abord une communauté qui est le prolongement d'une nation dans un autre État, (particulièrement dans un pays voisin), on estime par habitude que ce terme peut être dangereux pour l'unité nationale. De cette façon on explique le fait que cette expression n'est pas présente souvent dans les constitutions, malgré que c'est exactement le terme qui s'est déjà imposé dans les instruments internationaux. On le découvre séparément dans la Constitution de la Yougoslavie (1990), ainsi que dans la nouvelle Constitution de la Serbie (2006). Le projet de la nouvelle Constitution du Monténégro propose une expression plus complexe, notamment – « membres des nations minoritaires et d'autres communautés minoritaires, nationales et ethniques » (2006). L'expression « personnes appartenant à des minorités nationales », qui accentue sur les droits individuels (l'approche dominante dans les relations internationales), est utilisée dans les constitutions de la Roumanie (1991) et de l'Albanie (1998). La Constitution de la Macédoine (1991) comprend le terme « nationalités », héritage de l'époque yougoslave. Par la force de l'Accord d'Ohride (2001) cette constitution était changée en 2003, quand toutes les minorités, ainsi que la majorité, se sont « transformées » en « peuples ». La Constitution bulgare (1991) ne contient pas une terminologie concernant le fait minoritaire si on exclut l'expression euphémique « citoyens pour lesquels la langue bulgare n'est pas maternelle ». D'autre part, elle reconnaît, par plusieurs clauses, l'existence des différences religieuses, linguistiques et ethniques, respectivement les porteurs de telles différences. La terminologie minoritaire manque des Constitutions de la Grèce et de la Turquie.

⁶ A. Bloed and P. van Dijk (eds). *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties. The Case of Central and Eastern Europe*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1999.

⁷ Pour les documents des différents cas nationaux, voir MIRIS – <http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home>

⁸ Norbert Rouland (dir.), Stéphane Pierré-Caps, Jaque Poumarède. *Droit des minorités et des peuples autochtones*. Paris: Presse universitaire de France, 1996, pp. 269–276.

Les minorités sont reconnues par des lois spéciales en Slovénie (1994), en Croatie (1992, 2000) et en Serbie (2002), tous les trois pays ayant reconnu leurs minorités également par leurs Constitutions. En Roumanie on discute depuis longtemps une loi sur les minorités nationales.

Dans les cas de non-reconnaissance des minorités par Constitution ou par des lois spéciales il est possible qu'on les reconnaisse implicitement par l'intermédiaire des différents actes législatifs ou administratifs – notamment par l'indication des droits minoritaires. Ainsi, en Bulgarie on a utilisé le terme « groupes ethniques » dans le discours public. En 1998 la Cour constitutionnelle a argumenté sa décision que les clauses de la Constitution bulgare ne sont pas en contradiction avec la Convention-cadre du CE, et pour la première fois a introduit le terme « minorités en Bulgarie » en précisant que leur existence ne dépend pas de la décision d'un organe d'État⁹.

Si la reconnaissance des minorités signifie respecter le pluralisme, au plan administratif ce pluralisme pourrait prendre **la forme d'autonomie territoriale ou d'autonomie personnelle et extra-territoriale**. Il faudrait cependant tenir compte que les différents modèles d'autonomie font le plus souvent un mélange de conceptions théoriques du gouvernement partagé et du self-gouvernement¹⁰.

L'autonomie territoriale correspond aux minorités compactes sur un territoire déterminé, en s'effectuant dans le système du fédéralisme territorial. Depuis la désintégration dramatique de l'ex-fédération yougoslave l'idée d'une fédération en ESE était compromise. Cependant, il semble que les guerres et les conflits interethniques dans l'espace post-yougoslave ont presque réhabilité les vertus de la fédération comme un moyen de trouver des solutions pacificatrices des dits conflits.

L'idée fédérale était appliquée jusqu'à une certaine mesure au cours de l'arrangement du statut de la Bosnie et Herzégovine par la force de l'Accord de Dayton (1995). Quoique ce n'est pas une fédération au sens du droit international public, l'État nouveau est composé de deux entités constituant une union entre la Fédération de Bosnie et Herzégovine (Fédération musulmano-croate) et la République serbe de Bosnie, ayant une présidence collégiale (formée de trois représentants des Musulmans/Bosniaques, des Serbes et des Croates) et adoptant trois langues officielles. En outre, on aperçoit une vocation fédérative dans la nouvelle organisation décentralisée de la Macédoine selon l'Accord-cadre d'Ohrid (2001). Par les changements de la Constitution et par la nouvelle loi pour la division administrative du pays on a réalisé en effet une organisation de type cantonal et on a créé des communes ethniques (macédonienne et albanaise), tout en élargissant également les droits des minorités, nommées déjà « peuples ». La Constitution yougoslave de 1974 a créé dans le cadre territorial de la Serbie les

⁹ „Държавен вестник”, София, № 22, 24.02.1998.

¹⁰ Voir en détails les analyses théoriques et empiriques chez Kinga Gal (ed.). *Minority Governance in Europe*. Budapest: ECMI, 2002.

« provinces autonomes » du Kosovo et de la Voïvodine, tous les deux habités par des populations multiethniques. Cependant, leur autonomie étendue, dite intérieure et garantissant une représentation directe dans les instances fédérales, était suspendue ou réduite au cours du régime de Slobodan Milošević en 1988-1989 et par la force de la Constitution serbe, mise en vigueur en 1990. Après la chute du régime on a élargi l'autonomie de la Voïvodine, dont le statut est réglé par une loi de 2002. Quant au Kosovo, qui est un protectorat international dès 1999, les pourparlers internationaux, menés depuis 2006 au sujet de son statut, ont fait ressortir les deux visions opposées – celle de la Serbie pour une autonomie sous la souveraineté serbe, et celle des Albanais de Kosovo pour une indépendance. Le problème de cette région balkanique devient le grand enjeu pour savoir si le droit des minorités formulé principalement au XX^e siècle pourrait s'imposer comme une alternative au droit à l'autodétermination « externe » légalisé au XIX^e siècle. Sauf le sujet du statut litigieux du Kosovo, de nos jours l'idée d'autonomie territoriale est discutée en Roumanie à cause des certaines demandes concernant le statut des départements peuplés prioritairement d'une population d'expression hongroise – les Sicules de Transylvanie. Comme dans le cas de la Serbie, ces demandes ont un précédent historique et c'était l'existence d'une région autonome hongroise en Roumanie (en pays sicule) de 1952 à 1968.

L'autonomie personnelle et extra-territoriale correspond aux minorités dispersées et se réalise par le fédéralisme personnel. Cette idée est inventée en Autriche-Hongrie par les austro-marxistes, et affinée dans la communauté juive en Russie à la fin du XIX^e – début du XX^e siècle. Il s'agit d'une autonomie de minorités réalisée sur la base du choix libre individuel d'appartenance nationale et d'une dépolitisation des affaires nationales (surtout culturelles) par leur gestion de corporations nationales. Les idées de l'autonomie personnelle n'ont pas eu la chance d'être testées, mais elles ont influencé certaines législations nationales. (La Loi d'autonomie culturelle en Estonie (1993) remet en vigueur une loi estonienne de 1925; la Loi hongroise pour les minorités (1993) combine l'autonomie personnelle et l'autonomie territoriale). L'épuration ethnique lors des guerres en Yougoslavie, conséquence d'une politique visant la coïncidence entre nation ethnique et territoire dans une espace multinationale, confirme l'actualité de l'autonomie personnelle. Par l'intermédiaire de ce type d'autonomie l'État se transformerait en une structure neutre s'occupant de politique en faveur de la communauté des citoyens, tandis que chaque communauté ethnique ou nationale serait capable de s'occuper de sa propre culture¹¹.

Les droits reconnus aux minorités se situent dans un cadre juridique fondé sur deux standards constitutionnels: le principe de l'égalité et de la non-discrimination des citoyens, d'une part, et le principe de l'unité politique et de l'intégrité territoriale des États, d'autre part¹². Les minorités dont l'origine est liée à une autre

¹¹ Ives Plasseraud. *Les Minorités*. Paris: Montchrestien, 1998, pp. 132–137.

¹² Norbert Rouland (dir.). *Op. cit.*, pp. 283–298.

nation ethnique (le plus souvent – une nation voisine) restent toujours un défi à l'égard du principe de l'unité politique des États, surtout quand il s'agit des communautés frontalières nombreuses et compactes. Les cas des minorités qui se retrouvent devant deux prétentions nationales – celle de la nation d'État et celle de la nation d'origine (de l'« État-mère »), sont très répandues dans la région des Balkans. Même plus, pour confirmer l'approche du « double standard », à la différence de leur réticence par rapport aux droits des minorités « intérieures », les États ont manifesté un intérêt prononcé par rapport aux droits de leurs « compatriotes » à l'étranger. Cet intérêt est présent non pas seulement dans les constitutions actuelles de tous les États postsocialistes en Europe du Sud-Est, mais également dans la constitution de la Grèce, qui ne reconnaît pas le fait minoritaire sur son territoire (à l'exception de la minorité musulmane).

Suivant la logique des personnes appartenant aux minorités, il faudrait qu'elles soient égales à tous les autres citoyens de l'État et – en même temps – rester différentes en vue de sauvegarder leur identité culturelle. Selon la logique de l'État, le droit à la différence minoritaire ne doit pas être en contradiction avec l'intégration des minorités à la nation d'État. Les législations et les politiques des États démocratiques cherchent avec ou sans succès la balance entre les deux logiques, mais l'intérêt national reste toujours prioritaire. En effet, la reconnaissance du droit à la différence minoritaire se heurte au principe de l'égalité de tous les citoyens, sur lequel se base le modèle politique de l'État national. La conciliation de ces deux principes peut s'effectuer par la discrimination positive (*affirmative action*). Le but de cette politique est d'aider et de promouvoir les personnes appartenant à ces communautés qui ont été ou ils sont encore victimes de discrimination. La discrimination positive s'effectue par des quotas spéciaux et par des subsides pour les minorités surtout dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la représentation politique et de l'emploi. L'introduction actuelle des mesures dans l'esprit de la discrimination positive dans les États en ESE est plus avancée dans les pays post-yougoslaves et en Roumanie, à cause soit des « irritants » puissants intérieurs et des expériences ethnopolitiques du passé, soit des pressions extérieures.

La logique individuelle l'emporte sur les droits collectifs des minorités dans les États européens, y compris en ESE. Suivant la compréhension dominante, reconnaître des droits individuels aux minorités signifierait faire le choix de l'État national, tandis que leurs reconnaître des droits collectifs signifierait faire le choix de l'État multinational. Vu que l'État national exclut en théorie chaque conception collective des droits minoritaires, on estime que cette question ne se pose que dans les États multinationaux. En conformité avec les principes des instruments internationaux, les droits reconnus par la majorité des États sont surtout des droits individuels exercés dans un environnement collectif. Les États en Europe qui s'engagent à reconnaître les minorités comme des entités collectives sont peu nombreux, mais il semble que l'évolution politique depuis la chute des régimes

communistes a commencé à surmonter la réticence des États à l'égard des droits collectifs. On peut citer encore une fois la Loi hongroise des droits des minorités de 1993, ainsi que la Loi estonienne de l'autonomie culturelle de 1993 qui garantissent aux minorités le droit de personne juridique aux termes du droit public. En Serbie la loi garantit les droits individuels et collectifs des minorités. Le droit de représentation spéciale des minorités dans le parlement en Roumanie prédispose également à une compréhension collectiviste des droits minoritaires.

L'enseignement des langues minoritaires est un des problèmes clefs aux yeux des minorités¹³. En général les États nationaux sont enclins à permettre l'usage des langues minoritaires dans la sphère privée tout en étant très réticents de garantir l'usage public de ces langues. A quelques exceptions (les fédérations comme la Suisse et l'ex-Yougoslavie, ou bien la Finlande, etc.) les systèmes scolaires des États européens, y compris dans les Balkans, ont été longtemps orientés vers une norme monolingue. Les changements à cet égard se sont effectués à la fin du XX^e siècle. L'éducation des minorités est associée à la réforme éducative plus vaste dans la région. Le droit d'enseignement des langues minoritaires n'est pas contesté théoriquement dans la plupart des pays en ESE (les exceptions sont la Grèce et la Turquie), mais les niveaux d'enseignement d'État divergent considérablement. Les variations sont entre les réseaux d'enseignement primaire et secondaire en langues minoritaires, l'enseignement de la langue minoritaire comme une matière scolaire (par exemple, en Bulgarie, où la langue maternelle est une des matières choisies obligatoirement par les élèves) et les systèmes mixtes. L'éducation des Roma pose les plus graves problèmes dans toute la région. Les études supérieures en langues minoritaires ont provoqué des contradictions entre certains États et des minorités plus nombreuses et d'orientation autonomiste ou séparatiste. C'étaient les cas des universités réclamées pour les Albanais en Macédoine (à Tetovo) ou pour les Hongrois en Roumanie (à Cluj-Napoca).

La représentation politique et surtout parlementaire est l'autre problème clef aux yeux des élites minoritaires¹⁴. Certains parlements réservent des sièges aux représentants des minorités dans le sens de la discrimination positive, mais cette pratique n'est pas très répandue. La Constitution de la Slovénie (1991) garantit le droit des Italiens et des Hongrois d'élire un député parlementaire pour chaque communauté. La Loi constitutionnelle de la Croatie pour les droits et les libertés de l'homme et les droits des communautés et de minorités nationales et ethniques (1992, 2000, 2003) prévoit le principe de la proportionnalité: les citoyens appartenant à des minorités qui s'élèvent à plus de 8% de la population du pays ont le droit d'être représentés proportionnellement dans le gouvernement, dans le parlement et dans les organes judiciaires supérieurs. En ce qui concerne les citoyens appartenant

¹³ Voir: *Guide to Minorities and Education, Foundation of Stable Relations in the Region. Civic Initiatives and King Baudouin Foundation*, 2007 – http://www.dianet.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=20&Itemid=50

¹⁴ Norbert Rouland (dir.). *op. cit.*, pp. 302-305.

à des minorités qui n'atteignent le seuil de 8%, la Loi leur garantit le droit d'élire de 5 à 7 (et plus tard – 8) députés dans le parlement. La Constitution (1991) et la loi électorale (1990 and 1992) en Roumanie prévoient l'attribution d'un siège de député aux organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales si celles-ci ne réunissent électoralement le nombre des votes nécessaires pour être représentées au Parlement et à la condition qu'ils gagnent 5% des votes d'un quota électoral général. Les limitations de ce privilège sont: on interdit aux organisations minoritaires de participer aux coalitions électorales; chaque groupe minoritaire ne pourrait être présenté que par une seule organisation dans le parlement; les organisations qui ont reçu des sièges parlementaires sont obligées de former une fraction commune dans le parlement¹⁵.

Le droit de représentation parlementaire fait augmenter les possibilités des minorités moins nombreuses de s'intégrer à la vie politique, de poser et de résoudre leurs problèmes spécifiques. D'autre part, ce droit reproduit dans le parlement l'infériorité démographique des personnes appartenant aux minorités, construit une fraction parlementaire qui est une réserve politique de la majorité gouvernementale, stimule l'identification de nouvelles groupes minoritaires, dont l'identité, le poids électoral et la compétence des représentants restent souvent douteux, favorise la rivalité et les conflits entre les différentes organisations d'une minorité. Compte tenu également que cette mesure de la discrimination positive est adoptée dans un contexte et par la force des motifs politiques spécifiques, il serait très difficile de l'imposer comme un modèle universel de représentation politique des minorités.

Suivant les modes de participation des minorités à la vie politique – par l'intermédiaire des partis représentant les communautés ethniques différentes ou par des partis, qui sont communs pour toutes les communautés, on définit les systèmes de parti comme communautaires, intercommunautaires ou mixtes¹⁶. La plupart des systèmes de parti dans les pays balkaniques sont mixtes en général. Cependant, en ce qui concerne les minorités les plus nombreuses, ces systèmes en Macédoine, en Serbie, en Bosnie et Hertzégovine, en Roumanie, en Bulgarie sont communautaires ou proches au modèle communautaire, c.a.d. les dites minorités y possèdent leurs propres partis politiques.

Le parti minoritaire (ou ethno-politique) est une organisation qui exprime les prétentions de représenter un groupe ethnique et qui cherche le pouvoir politique pour surmonter l'atteinte contre les positions de ce groupe. Des partis minoritaires (ou régionaux) existaient dans la vie politique nationale ou régionale de certains États de l'Ouest européen avant la fin de la Guerre froide (ce sont des partis autonomistes, de protestataires ou provenant des mouvements nationalistes

¹⁵ Ciprian-Călin Alionescu. *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*. – "Southeast European Politics", Vol. V, No. 1, June 2004, pp. 60–75.

¹⁶ J. A. Laponce. *The Protection of Minorities*. Berkely and Los Angeles: University of California Press, pp. 132–175.

historiques). Cependant, c'est depuis la chute des régimes communistes en Europe Centrale et Orientale que les partis minoritaires se sont épanouis¹⁷.

Les transformations démocratiques ont changé radicalement le paysage politique en ex-Europe de l'Est. À nos jours des partis minoritaires fonctionnent dans la plupart des États du Sud-Est européen. On observe deux modèles à cet égard. D'une part, ce sont des partis politiques monopolisant le vote des électeurs minoritaires. D'autre part, le vote de certaines minorités est partagé entre deux ou plusieurs partis.

Le premier modèle peut être illustré par le parti des Turcs et des musulmans en Bulgarie (le Mouvement des droits et des libertés), qui ne s'affiche pas explicitement comme un parti ethnique, ainsi que par le parti des Hongrois en Roumanie (l'Union démocratique des Hongrois en Roumanie). Tous les deux partis participaient toujours pendant la période transitoire et jusqu'aujourd'hui dans les parlements et les organes locaux, et en même temps ils prenaient part aux différentes coalitions gouvernementales – de gauche ou de droite. Les intérêts politiques de la minorité grecque en Albanie étaient soutenus par le Parti des droits de l'homme mais pas explicitement – comme dans le cas de la minorité turque en Bulgarie. Les partis de trois communautés constitutives de la Bosnie et Hertzégovine – les Bosniaques, les Serbes et les Croates sont déterminés catégoriquement du point de vue ethnique.

Le partage du vote des minorités entre deux ou plusieurs partis minoritaires s'est effectué chez les Albanais en Macédoine qui votaient pour le Parti de la prospérité démocratique, pour le Parti démocratique des Albanais, ou pour l'Union démocratique d'intégration. La diversité politique minoritaire s'est manifestée d'une manière impressionnante en Yougoslavie/Serbie depuis le début de désintégration de la fédération. Le nouveau système politique y englobait plusieurs organisations politiques des minorités, notamment: l'Union des Hongrois en Voïvodine; deux partis politiques des Croates (l'Union démocratique des Croates et l'Union populaire croate) qui ont fusionné en Union démocratique des Croates en Voïvodine; l'Union démocratique des Bulgares en Yougoslavie; le Parti de l'action démocratique et d'autres partis des Musulmanes (Bosniaques) à Sandjak.

Des partis pro-minoritaires apparaissent même en Grèce et en Turquie où les restrictions législatives concernant le vote ethnique recule devant les réalités. En Grèce le Parti « Arc-en-ciel » (*Βυνοξυμο*), fondé en 1998, qui demande des droits pour la minorité macédonienne, a participé aux élections locales. Les intérêts de la minorité Kurde en Turquie sont soutenus par le Parti de la société démocratique. Cette minorité est « représentée », depuis les dernières élections parlementaires (2007), dans le parlement turc par des députés indépendants.

Le droit de constituer des partis ethno-politiques n'est pas contesté d'habitude par les constitutions des États démocratiques tout en étant en conformité

¹⁷ Voir: Janusz Bugajski. *op. cit.*; John T. Ishiyama, Marijke Breuning. *Ethnopolitics in the New Europe*. London: Boulder, 1998.

avec les principes de l'OSCE. Il y en a deux exceptions dans la région des Balkans. En Albanie, la Loi 7502 (1991) interdit des partis sur « une base religieuse, ethnique et régionale » et la Loi relative aux partis politiques (2000) a confirmé cette interdiction. Lors des premières élections parlementaires libres en 1991, les Grecs d'Albanie ont élu cinq députés de leur communauté regroupés sous la bannière du Parti *Omonia* mais le gouvernement leur a refusé de siéger. L'impossibilité du Parti grec de participer aux élections parlementaires en 1992 a été surmontée par la création d'un autre parti – l'Union des droits de l'homme – qui ne s'est pas affiché comme un parti minoritaire. La Constitution bulgare (1991) propose l'autre exception car elle interdit la formation de partis politiques sur une « base ethnique, raciale et religieuse ». En réalité, cette interdiction constitutionnelle était introduite non pas pour interdire mais plutôt pour exercer le contrôle sur un tel parti. Il semble que la combinaison paradoxale entre l'interdiction des partis ethniques et la légalisation du DPS suit la logique de « l'exception dirigée ». Les demandes, faites par quelques groupes de députés, de déclarer que le parti DPS était anticonstitutionnel, ont été rejetées par la Cour constitutionnelle en 1992 sur la base de l'interprétation que le texte constitutionnel sur les partis ethniques n'a pas un caractère d'« interdiction », mais de « protection » dans le contexte de l'époque, et suivant l'analyse de la documentation et de l'activité politique du parti concerné¹⁸. En effet, le mouvement politique de la minorité turque a ouvert ses portes à la société bulgare et s'est donné une appellation politique universelle, d'orientation libérale. La combinaison entre l'approche libérale dans la constitution qui interdit les partis ethniques, et la représentation politique de la minorité la plus nombreuse par un parti qui se transforme en parti national avait en générale un effet de stabilisation politique au cours de la transition bulgare à la démocratie¹⁹.

*

Au cours des années 1990 et au début du nouveau siècle les États post-socialistes adoptaient et introduisaient dans leurs législations et leurs politiques les principes de la protection des minorités non pas exclusivement et parfois même non pas tellement à cause de l'intégration européenne, mais également ou même prioritairement à cause de leurs propres intérêts politiques, stratégiques ou de conjoncture. La formulation de ces intérêts dépendait de l'héritage historique et surtout des « irritants » actuels concernant la politique ethnique – notamment des réalités démographiques, des aspirations des minorités « intérieures » et « extérieures »,

¹⁸ Държавен вестник, № 35, 28.04.1992.

¹⁹ Au sujet du « modèle ethnique bulgare » voir: Анна Кръстева. *Българската етническа политика*. In: *От етничност към миграция*, София: Нов български университет, 2004, 30–59; Петър-Емил Митев. *Българският етнически модел – проблематизирано постижение в обединяваща се Европа*. In: *Етническото многообразие в обединяваща се Европа*, София, 2005, 5–25; Kiril Kertikov. *Le modèle ethnique bulgare: formation et évolution*. In: *Penser l'Europe*, Séminaire international – troisième édition: *Religion and European Culture*, Bucharest, 2004, 120–126.

des relations inter-ethniques, des « pressions » extérieures, provenant de la part d'un « État-mère » ou de la part des organisations internationales.

On ne peut pas nier que la pression normative des structures européennes a influencé la politique intérieure des États balkaniques concernant les droits des minorités dans le contexte du processus de leur intégration européenne. Ainsi, la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités par la Bulgarie en 1999 a orienté plus catégoriquement la politique d'État vers le multiculturalisme, à savoir vers la promotion des droits positifs des minorités dans la sphère de leurs langues et de leurs cultures, vers le financement de leurs activités par l'État, vers l'intégration de la population marginalisée des Roms.

Et pourtant il serait difficile de parler d'un transfert réel de politique concernant les minorités en Europe. Le transfert de l'Ouest à l'Est reste douteux parce qu'il n'y a pas un modèle strictement occidental de politique relative aux droits minoritaires. Les forums de l'OSCE au début des années 1990 laissaient paraître la divergence profonde d'opinions entre les « adhérents » et les « opposants » à la protection plus efficace des minorités et non pas entre les pays de l'Ouest et les pays de l'Est de l'Europe.

Les études comparatives concernant les droits des minorités dans les pays européens confirment la grande diversité des approches nationales situées entre les modèles théoriques du libéralisme qui néglige les effets des différences ethniques et les communautés culturelles au nom de la liberté de l'individu, et les modèles du communitarisme qui déplace l'accent de l'individu aux communautés. Cependant, ces études permettent de constater que les formes d'existence et de promotion des cultures minoritaires sont plus institutionnalisées dans les pays de l'Europe centrale et orientale que dans les pays de l'Europe occidentale²⁰. Il peut paraître comme un paradoxe, mais le processus de l'intégration européenne pourrait aboutir à quelque transfert de politique des « nouvelles démocraties » dans les « vieilles démocraties », y compris en ESE²¹.

Les expériences concernant les modes de coexistence pacifique entre les minorités et les majorités laissent voir qu'il n'y a pas un modèle universel apte à être appliqué dans tous les cas. À cause des situations variées la recherche des solutions communes exige une évolution continue et un dialogue au niveau national et international.

²⁰ Mojmir Benža. *Rights and Status of Persons belonging to Ethnic Minorities and their Implementation. An Attempt at a Comparative Study*. – Human Affairs, 7, 1997, 2, pp. 101–112.

²¹ Blagovest Njagulov. *Observations sur le transfert des politiques concernant les minorités*. In: Penser l'Europe. Séminaire international 2005/2006: *Nations et Minorités dans la Communauté Européenne*, Quatrième édition 2005. Academia Română, Fundația națională pentru Știința și Artă, [Bucarest, 2007], pp. 47–56.