

LE HAUT-COMMISSAIRE DE L'OSCE POUR LES MINORITÉS NATIONALES

LES RAISONS MAJEURES D'UN SUCCÈS INITIAL

PAR

VICTOR-YVES GHEBALI (*)

Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), qui opère dans la région de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) depuis 1993, est généralement considéré – par les diplomates comme par les experts en droits de l'homme – comme l'un des succès incontestables de l'organisation paneuropéenne. Les raisons d'un tel succès relèvent d'un ensemble complexe d'au moins trois facteurs principaux, tous imputables à Max van der Stoep, le titulaire initial du poste (1993-2001).

Le premier facteur tient au caractère souple et créatif de l'interprétation donnée à un mandat comportant de sérieuses restrictions ou lacunes. Rappelons que le HCMN ne peut, en vertu de son mandat, traiter de situations comportant des actes organisés de terrorisme (§5b) ou même seulement communiquer avec des personnes ou des organisations qui pratiquent ou excusent publiquement le terrorisme ou la violence (§25). En outre, lui est interdit de connaître des cas individuels dans lesquels des personnes appartenant à une minorité nationale sont victimes de violations des engagements de l'OSCE (§5c). Enfin, il ne peut – sauf avis contraire de toutes les parties intéressées – examiner un problème de minorités nationales dans le pays dont il est ressortissant ou résident, ni un problème touchant la minorité à laquelle il appartiendrait lui-même (§5a). De surcroît, le HCMN n'est pas une institution spécifiquement destinée à la protection des minorités nationales, mais un outil de diplomatie préventive : sa fonction est de prévenir les conflits ethniques (1).

Nonobstant l'ensemble de ces restrictions ou lacunes, le premier HCMN s'est attaché avec succès à prévenir ou désamorcer des conflits ethniques entre États participants et, surtout, au sein de ceux-ci, en encourageant les gouvernements à promouvoir le multiculturalisme ethnique par l'ouverture d'un dialogue systématique avec les minorités nationales, la protection de l'identité collective de celles-ci – en particulier aux plans linguistiques et

(*) Professeur à l'Institut universitaire des hautes études internationales (Genève, Suisse).

(1) Toutefois, la prévention de tels conflits est d'une manière ou d'une autre étroitement liée à la protection des minorités nationales, si bien que le HCMN peut être considéré comme un instrument « commun » à la dimension politique et à la dimension humaine de l'OSCE.

éducatifs – et leur participation aux affaires publiques. Dans tous les cas de figure, son approche a été essentiellement pragmatique – en ce sens que Max van der Stoep s'est toujours refusé à entrer en matière sur les concepts d'identité collective ou d'ethnicité, préférant focaliser son intervention médiatrice sur des problèmes élémentaires bien concrets, comme l'éducation scolaire ou universitaire, l'usage de la langue maternelle, la pratique de la religion, *etc.*

Le deuxième facteur explicatif du succès du HCMN tient à la confidentialité et l'impartialité dont sont entourées ses activités. Grâce à la rigoureuse confidentialité de ses interventions, le HCMN a pu obtenir des compromis difficilement concevables en dehors de la diplomatie discrète (2). Quant à l'impartialité, elle a consisté à rappeler aux minorités nationales que le concept de droits était inséparable de celui de devoirs et à faire valoir aux Etats multi-ethniques que la stabilité interne et le bon voisinage exigeaient la passation d'une sorte de contrat social avec leurs minorités nationales. A cela, il convient encore d'ajouter que le HCMN n'intervient guère en solo : les Missions de longue durée de l'OSCE lui ont souvent fourni un appui logistique appréciable et, surtout, ont veillé au suivi de ses recommandations au pays hôte, tandis que, dans des cas majeurs, l'Union européenne (UE), l'OTAN et le Conseil de l'Europe ont apporté un soutien diplomatique – officieux ou officiel, mais souvent décisif – aux recommandations émanant du HCMN.

Enfin, autre facteur de succès, le déploiement par le HCMN d'une stratégie de long terme pour traiter les problèmes. Le mandat du HCMN procède d'une distinction fondamentale entre « alerte rapide » et « action rapide ». Il attribue au HCMN la responsabilité de déclencher une alerte rapide « *le plus tôt possible* » et « *si besoin est* » d'engager une action rapide – « *lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales n'auront pas encore dépassé le stade de l'alerte rapide mais seront, de l'avis même du HCMN, susceptibles de dégénérer en conflit [...] menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les Etats participants* » (§3). De manière implicite mais évidente, il distingue deux cas de figure différents – les conflits potentiels et les conflits imminents –, à partir desquels il assigne au HCMN un rôle de prévention précoce et un rôle de prévention tardive (3).

En effet, d'une part, le HCMN a pour mission de désamorcer les tensions ethniques à potentiel déstabilisateur « *au stade le plus précoce possible* »

(2) Le mandat pose clairement que les interventions du HCMN doivent être « *confidentielles* » (§4) et que « *le Haut-Commissaire veillera à la confidentialité* » des informations que lui communiqueraient les parties concernées (§29). Ces dispositions sont complétées par celles qui font obligation au HCMN d'adresser au Président en exercice des rapports « *strictement confidentiels* » sur ses conclusions et sur les progrès de son action (§18).

(3) Sur la distinction entre « *early prevention* » et « *late prevention* », cf. notamment Gareth EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, Londres, 1993, pp. 65 et suiv.

(§2) (4). Et, à cette fin, il a toute latitude pour évaluer le rôle des parties directement en cause, la nature des tensions qui s'y rapportent et les conséquences éventuelles de celles-ci pour la paix et la stabilité dans la zone de l'OSCE (§11b). Et, surtout, il est autorisé à se rendre sur le territoire de tout Etat participant de son choix pour «*promouvoir le dialogue, la confiance et la coopération entre les parties concernées*» (§§12 et §27). Le rôle imparti ici au HCMN correspond à ce que la littérature spécialisée appelle la «*prévention opérationnelle*» – l'action menée «*à chaud*» en vue de pallier l'immédiat –, par opposition à la «*prévention structurelle*», l'action conçue dans une perspective stabilisatrice à long terme (5). D'autre part, dans le cas où la situation s'aggraverait au point de dégénérer en conflit ouvert ou que ses propres possibilités d'action seraient épuisées, le HCMN peut – selon une procédure en apparence inspirée de l'article 99 de la Charte des Nations Unies – émettre un signal d'alerte rapide à l'intention du CHF – aujourd'hui Conseil permanent –, par l'intermédiaire du Président en exercice de l'OSCE (§§13 et 20). Sur la base d'un tel signal, il pourrait alors solliciter un mandat d'action rapide l'autorisant «*à prendre de nouveaux contacts et à procéder à des consultations plus poussées avec les parties dans la perspective d'éventuelles solutions*» (§16) (6).

En somme, si le HCMN possède une autorisation permanente en matière de prévention précoce, il doit requérir – ou se voir directement attribuer – un mandat *ad hoc* pour intervenir sur le registre de la prévention tardive. Motivée par la différence du niveau de gravité entre conflits potentiels et conflits imminents, cette approche, pour légitime qu'elle soit, a pour défaut d'introduire une dichotomie artificielle entre l'alerte rapide et l'action rapide, lesquelles ne sont pas toujours – sinon guère – dissociables. Cela étant, dans la pratique, le premier HCMN a refusé de se plier à la dichotomie prévention précoce/prévention tardive : en d'autres termes, il a constamment placé son action – à une exception près – au niveau de la prévention précoce (7); dans le même temps et de manière encore plus exemplaire – vu l'absence de toute disposition réglementaire à cet égard –, il s'est situé sur le registre à long terme de la prévention structurelle aussi

(4) La notion de «*tension*» apparaît ainsi souvent (au singulier ou au pluriel) dans le mandat : cf. les §§3, 4, 11b, 17, 21, 26 et 26 b.

(5) Sur ce point, cf. *Preventing Deadly Conflicts. Final Report*. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington, 1997, chap. 3-4.

(6) De même, lorsqu'un problème particulier de minorités nationales aura été porté à l'attention du CHF, le Haut-Commissaire ne sera amené à intervenir qu'à la demande du CHF et selon un mandat spécifique émanant du CHF (§7).

(7) Lors de l'intervention militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie (mars-juin 1999), intervention dont le régime de Belgrade tira prétexte pour expulser massivement les Albanais du Kosovo, le HCMN a réagi d'une manière spectaculaire, peu conforme à son style et à sa philosophie : pour la première et unique fois dans l'exercice de ses fonctions, il a décidé de lancer un signal d'alerte rapide. Le 12 mai 1999, le HCMN a averti le Conseil permanent que la Macédoine avait atteint les limites de sa capacité d'absorption et que, faute d'une assistance économique et financière internationale appropriée, elle risquait un effondrement qui anéantirait le bénéfices des efforts d'action préventive fournis par l'OSCE depuis 1992 (HCNM.INF/1/99 du 12 mai 1999).

bien que sur celui à court terme de la prévention opérationnelle. C'est ce point majeur que nous nous limiterons à illustrer ci-après.

Au cours de son long mandat (janvier 1993-30 juin 2001), le premier HCMN est intervenu auprès d'une vingtaine d'États participants d'Asie centrale, du Caucase, des Balkans et, surtout, d'Europe centrale et orientale – tout en se préoccupant aussi – à la demande expresse des instances de l'OSCE – du problème des Roms. A quelques rares exceptions (Grèce, Slovaquie, Roumanie) près, ses interventions ont concerné des pays où l'OSCE disposait d'une Mission de longue durée. Malheureusement, les lacunes de la documentation accessible – voire l'absence de toute documentation – font obstacle à la compréhension de la division du travail de type pragmatique établie entre le HCMN et chacune des diverses Missions. Quoi qu'il en soit, il apparaît que quatre questions spécifiques ont été le point de mire de Max van der Stoel, celles relatives aux minorités russophones d'Estonie et de Lettonie, aux minorités albanaises de Macédoine, aux minorités hongroises de Roumanie (et de Slovaquie), ainsi qu'aux minorités russes et tatares en Ukraine. Nous nous attacherons ici à étudier les trois premiers cas.

LA QUESTION DES MINORITÉS RUSSOPHONES D'ESTONIE ET DE LETTONIE

Pendant toute la durée de ses fonctions, Max van der Stoel a accordé une attention prioritaire à la question des relations interethniques en Estonie et en Lettonie, jouant à cet égard un rôle bien plus crucial que celui des Missions de longue durée établies dans ces deux pays. Non sans difficultés et de manière généralement concluante, le HCMN a désamorcé des tensions locales aux ramifications régionales (prévention opérationnelle) et, surtout, a incité les gouvernements concernés à prendre des mesures en faveur de l'intégration des russophones dans les sociétés civiles estonienne et lettone (prévention structurelle) (8).

La prévention opérationnelle

En matière de prévention opérationnelle, il y a lieu de citer deux interventions significatives majeures.

A la suite de l'adoption, par le *Riigikogu*, de la loi estonienne du 21 juin 1993 sur les étrangers, les russophones de la province d'Ida-Virumaa – où le taux de chômage était trois fois plus élevé que dans le reste du pays – ont envisagé l'organisation d'un référendum sur l'autonomie territoriale dans les villes de Narva et de Sillamäe, pour les 16 et 17 juillet suivants, alors que, au

(8) Précisons que, hormis certains contacts avec Moscou, le HCMN n'a pas géré systématiquement la dimension «externe» du problème.

même moment, la Russie a cessé d’approvisionner le pays en gaz naturel. Dans ce contexte tendu, le HCMN est parvenu à obtenir, le 12 juillet, un compromis sur la base d’un certain nombre d’«*assurances*» fournies par chacune des deux parties directement impliquées. Le gouvernement estonien a alors annoncé la suspension de la loi sur les étrangers jusqu’à l’obtention des résultats d’une expertise juridique confiée au Conseil de l’Europe et à l’OSCE. Il a tenu à préciser qu’il ne cherchait nullement à pousser les russophones à quitter le pays, mais souhaitait établir avec eux un dialogue intensif au sein d’une Table ronde permanente, où seraient abordés tous les problèmes litigieux; il a en outre promis d’améliorer la situation économique dans la province et, surtout, de ne pas utiliser la force pour empêcher l’organisation de référendums à ses yeux pourtant dépourvus de légalité. De leur côté, les représentants de la communauté russophone d’Ida-Virumaa ont accepté le dialogue que leur proposait le pouvoir et se sont engagés à respecter sans réserve l’intégrité territoriale du pays – ainsi que toute décision que prendrait la Cour suprême au sujet de la constitutionnalité des référendums envisagés (9) .

Autre exemple de prévention opérationnelle, en mars 1998, au moment où la police de Riga a laissé défiler en uniforme – en présence du chef des armées, qui sera par la suite limogé – d’anciens membres de la légion SS lettonne, mais a dispersé de manière brutale une grève de retraités russophones motivée par la détérioration économique de leurs conditions de vie, un incident que la classe politique russe s’est empressée de grossir, en criant au «génocide», tandis que Moscou menaçait la Lettonie de sanctions économiques (10). L’intervention du HCMN – discrètement accompagnée de fermes pressions émanant des Etats-Unis et de l’Union européenne – s’est avérée concluante, puisqu’elle s’est traduite non seulement par l’apaisement des tensions, mais aussi par une réelle percée, avec l’abolition du système dit des «fenêtres» d’âge qui, en étalant dans le temps (1996-2003) l’examen des demandes de naturalisation, représentait alors le plus grand obstacle au processus d’intégration des russophones.

La prévention structurelle

Sur le registre de la prévention structurelle, le HCMN a exercé, avec une fermeté empreinte de tact, une pression continue sur les gouvernements estonien et letton pour les inciter à amender des législations discriminatoires, élaborer des textes plus conformes aux normes internationales et adopter des pratiques favorables à l’intégration des russophones. Tout en con-

(9) Ce compromis a été consigné dans un communiqué publié par le HCMN, à Tallinn, le 12 juillet 1993. Quant aux référendums, qui se sont déroulés aux dates initialement fixées, avec un résultat positif mais une participation plus faible que prévue (55 % à Narva et 61 % à Sillamäe, ils ont été déclarés inconstitutionnels.

(10) *Réactions russes à l’OSCE*: SEC.DEL/55/98, 6 mars 1998; SEC.DEL/69/98, 19 mars 1998; SEC.DEL/86/98 et SEC.DEL/87/98, 30 mars 1998.

cédant, d'entrée de jeu, que des mesures visant à effacer les effets dévastateurs d'une russification d'un demi-siècle n'étaient pas, en soi, illégitimes, le HCMN a fait valoir que, d'un point de vue humain, rien ne peut justifier que des communautés ethniques de l'ordre de 400 000 personnes en Estonie et de 700 000 en Lettonie – soit respectivement quelque 30 % et 40 % de la population – soient privées de la nationalité du pays dans lequel elles ont vécu et fait souche depuis plusieurs décennies, d'autant que, les russophones n'ayant aucun espoir de trouver de meilleures conditions de vie en Russie, il n'est guère réaliste d'escompter leur départ d'Estonie ou de Lettonie et que, de toute manière, l'expulsion massive de personnes n'étant coupables d'aucun délit précis serait contraire aux principes généralement reconnus du droit international et à la pratique de la démocratie. Pour le HCMN, compte tenu des circonstances et des réalités géopolitiques représentées par l'énorme voisin russe, l'intégration politique et sociale des russophones constitue la meilleure garantie possible pour le maintien de la stabilité interne et régionale – ainsi que pour une admission raisonnablement rapide de chacun des deux pays au sein des institutions euro-atlantiques.

Il convient de préciser que, malgré de réelles similarités entre les situations estonienne et lettone, la question ne s'est pas posée dans les deux pays d'une manière tout à fait identique. En Estonie, l'intégration des russophones pose des difficultés d'ordre culturel car, contrairement au letton – langue de la famille indo-européenne génétiquement rattachée au slave –, l'estonien est une langue finno-ougrienne. Pour ce qui est de la Lettonie, le fait que les russophones y représentent une proportion record de 40 % crée un problème politique et rend les Lettons généralement plus récalcitrants que les Estoniens vis-à-vis des démarches du HCMN et des pressions internationales.

Il ne saurait être question ici d'analyser en détail les recommandations spécifiques – et qui n'auraient pas toutes, semble-t-il, été rendues publiques –, du HCMN (11). Il suffit de retenir que ces recommandations ont visé, en Lettonie comme en Estonie, cinq objectifs majeurs.

En premier lieu, la transparence des informations relatives à l'acquisition de la citoyenneté : constatant que l'un des facteurs aggravants de la situation découlait d'un défaut de transparence de l'information, le HCMN a

(11) *Recommandations du HCMN à l'Estonie* : CSCE Communications n° 124 (23 avr. 1993), n° 192 (2 juil. 1993) et n° 20 (14 juin 1994); REF.HC/1/96 (13 fév. 1996), REF.HC/2/96 (15 fév. 1996), REF.HC/1/97 (2 fév. 1997), REF.HC/8/97 (10 juin 1997); HCNM.GAL/2/99 (12 mai 1999) et HCNM.GAL/6/01 (22 nov. 2001); aussi CSCE Communication n° 125/Add.1 (26 avr. 1993), commentaires de la Russie; REF.PC/270/97 (23 avr. 1997), note de synthèse du gouvernement estonien sur la mise en œuvre des recommandations du HCMN pour la période comprise entre avril 1993 et octobre 1996); HCNM.INF/8/98 (10 déc. 1998). *Recommandations du HCMN à la Lettonie* : CSCE Communications n° 124 (23 avr. 1993) et n° 8 (31 janv. 1994); REF.HC/5/96 (24 avr. 1996), REF.HC/2/97 (7 janv. 1997), REF.HC/3/97 (25 mars 1997); HCNM.GAL/1/97 (11 sept. 1997), HCNM.GAL/3/98 (6 mai 1998), HCNM.GAL/4/98 (23 juin 1998); CSCE Communication n° 125/Add.1 (26 avr. 1993), commentaires de la Russie; HCNM.INF/1/98 (20 avr. 1998), HCNM.INF/3/98 (16 juil. 1998), HCNM.INF/5/98 (5 oct. 1998), HCNM.INF/2/99 (15 juil. 1999); SEC.FR/916/99 (13 déc. 1999); HCNM.INF/2/00 (31 août 2000), communiqués du HCNM.

recommandé que les russophones soient adéquatement informés de l'étendue de leurs droits et des procédures à suivre pour acquérir la citoyenneté; puis, voyant que cette exigence élémentaire était mal suivie, il a décidé de commencer à publier lui-même des brochures d'information, dont le financement a été assuré par la Fondation pour les relations inter-ethniques (12).

Deuxième objectif visé : l'instauration d'un climat de confiance entre l'Etat et les communautés russophones. Partant de la prémisse que tout conflit humain est généralement alimenté par une absence ou une mauvaise qualité de communication, le HCMN a recommandé aux deux gouvernements d'établir des structures permanentes de dialogue avec les russophones et de créer une structure spécialisée de médiation (*Ombudsman*). Ses recommandations n'ont été suivies qu'au sujet du premier point. L'Estonie s'est contentée d'attribuer des fonctions du type «Ombudsman» à son Chancelier d'Etat. La Lettonie en a fait autant avec son Bureau national des droits de l'homme (13).

Troisième objectif : l'octroi d'un statut légal aux «non-citoyens». Le HCMN a recommandé que les russophones soient dotés d'un statut propre à les garantir contre une expulsion arbitraire et à faciliter les conditions de leur existence dans le pays en attendant une éventuelle acquisition de citoyenneté. Au travers d'un processus lent et difficile, les «non-citoyens» ont commencé à bénéficier de permis de résidence (temporaires, puis permanents), de permis d'emploi et de passeports pour étrangers : remplaçant les anciens passeports soviétiques arrivés à expiration, ces documents ont fait office à la fois de pièces d'identité et de titres de voyage (14) .

Quatrième objectif : l'allègement des exigences relatives à l'acquisition de la citoyenneté. Sur ce chapitre central, le HCMN a plaidé sans relâche pour la réduction des frais de procédure, la simplification des examens exigés des candidats à la naturalisation, l'abolition, en faveur de certains groupes vulnérables (personnes âgées et invalides), des tests linguistiques et d'histoire constitutionnelle et, en particulier, la naturalisation directe des enfants nés de parents apatrides depuis la nouvelle indépendance du pays (août 1991). Non sans peine, le HCMN a obtenu satisfaction sur l'ensemble de ces questions dès la fin de 1998. En dépit de la nature émotionnelle que revêtait le problème en Estonie, le *Riigikogu* a adopté une législation satisfaisante concernant la naturalisation des enfants apatrides le 15 décembre 1998 (15). Dans le cas de la Lettonie, le processus a été passablement mouvementé :

(12) Concernant l'attitude de la Lettonie, cf. Jekaterina DORODNOVA, *Challenging Ethnic Democracy. Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2003*, Centre for OSCE Research, Hambourg, 2003, pp. 93-95.

(13) *Ibid.*, pp. 131-132.

(14) Pour plus de détails, cf. Rob ZAAGMAN : *Conflict Prevention in the Baltic States. The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*. Flensburg, European Centre for Minority Issues, 1999 (ECMI Monograph No 1), pp. 44-45.

(15) SEC.FR/583/98 du 11 décembre 1998.

quand, à la suite de la crise de mars 1998 évoquée plus haut, la coalition au pouvoir à Riga a décidé de se conformer aux recommandations du HCMN, la *Saeima* a adopté en juin 1998 des amendements à la loi sur la citoyenneté de 1994 qui autorisent la naturalisation des enfants apatrides nés dans le pays, allègent certaines exigences de procédure pour les personnes de plus de 65 ans et – surtout – suppriment le système des «fenêtres» qui, jusqu'alors, constituait l'obstacle majeur au processus d'intégration des «non-citoyens»; cependant, les nationalistes du mouvement Pour la patrie et la liberté – l'un des partis de la coalition gouvernementale – sont parvenus à recueillir suffisamment de signatures pour faire suspendre la promulgation de la nouvelle législation et soumettre celle-ci à référendum, une manœuvre qui a échoué puisque, le 3 octobre 1998, 53,02 % des citoyens lettons ont approuvé le projet gouvernemental (16).

Enfin, dernier objectif visé par la prévention structurelle au sujet des minorités russophones d'Estonie et de Lettonie : la conformité de la législation linguistique aux normes internationales. Mortifiés par l'assouplissement des conditions d'acquisition de la citoyenneté, les nationalistes des deux pays ont entrepris de compenser le terrain perdu par un durcissement des législations régissant l'utilisation de la langue officielle : malgré l'avis défavorable du HCMN et les solutions de rechange proposées par celui-ci, la *Saeima* et le *Riigikogu* ont adopté des législations qui, en contravention avec les normes internationales, imposent l'usage de la langue nationale dans certains domaines du secteur privé – aussi bien que dans le service public –, ainsi qu'aux candidats aux élections parlementaires ou locales. De nouvelles interventions du HCMN, soutenues par des pressions occidentales bilatérales (Etats-Unis) et multilatérales (Union européenne, OTAN), ont finalement porté leurs fruits : le *Riigikogu* et la *Saeima* ont introduit, respectivement les 15 juin et 9 décembre 2000, des amendements aux législations incriminées, considérés comme globalement satisfaisants par le HCMN, sous réserve de l'adoption subséquente de décrets d'application raisonnables, c'est-à-dire n'allant pas au-delà des nécessités d'un intérêt public légitime (17).

Bien que généralement formulées avec un tact consommé, les recommandations incessantes du HCMN ont lassé et même exacerbé les gouvernements et l'opinion publique des deux pays. La presse estonienne et lettonne a accusé Max van der Stoep de méconnaître les réalités locales, d'être peu sensible aux terribles souffrances liées à la russification forcée des peuples baltes, de manifester une complaisance suspecte à l'égard des russophones et, même, d'être inféodé à Moscou. En Estonie, la mise en cause de l'impartialité du HCMN semble avoir été assez précoce : dès mars 1994, lors d'un échange de correspondance avec le ministre des Affaires étrangères estonien,

(16) Sur le référendum, cf. SEC.FR/455/98 du 7 octobre 1998. Pour plus de détails, cf. DORODNOVA : *Challenging Ethnic Democracy*, op. cit., pp. 48-56.

(17) SEC.FR/916/99, 13 déc. 1999.

Max van der Stoel s'est inscrit en faux contre les rumeurs qui, dans le pays, ont tendu à le présenter comme le défenseur d'«une seule population» (18); ultérieurement, en janvier 1999, la publication, par le quotidien russophone *Estonia*, de l'une de ses lettres confidentielles – dans laquelle il critiquait les projets du gouvernement estonien visant à exiger la connaissance de la langue officielle de tous les candidats à des élections législatives ou locales – a fait resurgir l'accusation de collusion avec Moscou (19). En Lettonie, devant les critiques officielles lui reprochant d'avoir des exigences insatiables, le HCMN s'est vu obligé de publier, au cours de l'été 1998, un communiqué confirmant que, avec l'adoption par la *Saeima* de certaines mesures législatives – autorisant la naturalisation des enfants apatrides, allégeant certaines exigences de procédure pour les personnes de plus de 65 ans et supprimant le système des «fenêtres» d'âge), il considère que ses recommandations essentielles sur la citoyenneté ont été suivies et qu'il n'entend pas revenir à la charge avec de nouvelles propositions (20).

Les difficultés rencontrées par le HCMN ont tenu, entre autres, au fait que celui-ci devait traiter avec des coalitions gouvernementales qui étaient dominées par des partis nationalistes et, vu leur instabilité, n'étaient pas exemptes de préoccupations électoralistes alimentant leur intransigeance. Toutefois, l'obstacle majeur a certainement été la nature émotionnelle que le problème des «non-citoyens» revêt en Estonie comme en Lettonie : dans les deux pays, la classe politique et la population autochtone ne dissocient guère l'image des russophones du souvenir de l'oppression soviétique; percevant ces derniers comme des agents de Moscou, elles ne croient guère à la possibilité de leur transformation en citoyens loyaux. Dans ces conditions, les mesures d'intégration imposées à l'Estonie et à la Lettonie par l'intermédiaire de l'OSCE ont été perçues comme injustes et même contre nature, créant un climat psychologique d'autant plus regrettable que les russophones ne se perçoivent russes que d'un point de vue culturel – et non pas politique – et que les «non-citoyens» éprouvent peu d'attraction à l'égard d'une Russie incapable de les accueillir économiquement et où de toute façon ils ne préféreraient pas y vivre.

Les Missions de longue durée établies par l'OSCE en Lettonie et en Estonie ont été fermées, au terme d'un processus plutôt discutable, le 31 décembre 2001 – soit six mois après la fin des fonctions de Max van der Stoel en tant que HCMN. Le départ de celui-ci – qui avait exprimé des réserves de fond au cours du processus – et l'avènement d'un HCNM suédois sensible aux préoccupations de l'Estonie et de la Lettonie, ont certainement facilité la fermeture des deux Missions. En dépit de cette fermeture

(18) CSCE Communication n° 20, 14 juin 1994. Sur les réactions de la presse estonienne, cf. la thèse de Fanny MARCHAL : *Le Retour de l'Estonie à l'Europe? Modèle d'intégration et de résolution pacifique des conflits?*, Université de Strasbourg III, 2002, pp. 274-278.

(19) SEC.FR/5/99, 7 janv. 1999.

(20) HCNM.GAL/4/98, 23 juin 1998; HCNM.INF/3/98, 16 juil. 1998.

précipitée, sinon prématurée, l'intervention de Max van der Stoel dans la région baltique peut être considérée comme fondamentalement concluante. Il serait sans aucun doute téméraire de prétendre que le HCMN a prévenu l'éclatement d'un conflit violent en Estonie et Lettonie : d'une part, les minorités russophones se trouvaient, sur le plan politique, partagées entre partisans et opposants à une société démocratique ; mais, surtout, leurs revendications étaient fondamentalement dépourvues de connotations nationalistes ; d'autre part, en dépit des excès de langage de sa diplomatie, la Russie pouvait difficilement envisager une option militaire à l'encontre des deux pays baltes pour des raisons tenant au coût politique disproportionné – par rapport à l'enjeu – qui s'en serait ensuivi dans ses rapports avec l'Occident et, aussi, au simple fait que les minorités russophones échappaient dans une très large mesure au contrôle de Moscou. Cela étant, il paraît légitime de considérer que les interventions effectuées par le premier HCMN entre 1993 et 2001 en Estonie et en Lettonie ont permis – avec, il est vrai, l'appui parallèle de l'Union européenne, de l'OTAN et des États-Unis – le désamorçage de certains facteurs ayant un réel potentiel de déstabilisation (21).

LA QUESTION DES MINORITÉS ALBANAISES EN MACÉDOINE

La Macédoine a sans doute été le pays à la situation duquel le premier HCMN a accordé le plus d'attention après l'Estonie et la Lettonie : Max van der Stoel s'y est rendu, d'une manière régulière et lors de certaines situations de crise, à une bonne cinquantaine de reprises. L'importance du rôle joué par le HCMN a été sans commune mesure avec celui, subsidiaire et effacé, de la « *Spillover Mission* » instituée par l'OSCE dès 1992 en Macédoine. Les interventions du HCMN dans ce pays ont relevé à la fois – comme en Estonie et en Lettonie – de la double problématique de la prévention opérationnelle et de la prévention structurelle.

La prévention opérationnelle

Sur le registre de la prévention opérationnelle, le HCMN s'est attaché à apaiser les tensions consécutives aux opérations répressives menées par la police contre l'inauguration d'une « Université albanaise libre de Tetovo » (1995) illégale et contre le déploiement de drapeaux albanais au fronton des municipalités de Gostivar et de Tetovo (1997).

En novembre 1994, un projet d'université albanophone – modelé sur l'institution qui fonctionnait clandestinement à Pristina – est soumis par des

(21) Pour une évaluation minutieuse de l'effet des recommandations du HCMN en Lettonie, cf. J. DORODNOVA, *op. cit.*, pp. 135-152.

intellectuels albanais aux autorités macédoniennes. Alléguant du caractère inconstitutionnel de l'initiative, celles-ci y opposent une fin de non-recevoir. Cependant, l'entreprise n'en est pas moins mise à exécution, à Tetovo. Redoutant le développement, comme au Kosovo, d'institutions albanaises parallèles, les autorités officielles choisissent alors la voie de la répression : le jour de l'inauguration, la police intervient de manière brutale, ce qui se traduit par la mort d'un homme, plusieurs dizaines de blessés et l'emprisonnement des créateurs de l'université. En vertu du principe d'impartialité qui guide son action, le HCMN s'abstient de porter un jugement sur le comportement des parties en présence : tout en faisant valoir au gouvernement que les minorités nationales sont fondées à revendiquer le droit à un enseignement supérieur dans leur propre langue, il reconnaît aussi que l'exercice d'un tel droit doit être conforme à la légalité constitutionnelle et aux lois du pays. Le HCMN suggère alors que l'idée d'une université albanophone, qui ne soit pas réservée aux seuls Albanais, mais serve les besoins éducatifs de tout le pays et contribuent à la consolidation des relations inter-ethniques en Macédoine (22), soit envisagée dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur en cours. Dans l'intervalle, sous la pression de l'Union européenne et des conseils discrets du HCMN, les autorités du pays tolèrent – mais sans les légaliser – les activités de l'Université libre de Tetovo, dont le cursus attire bientôt quelques milliers d'étudiants (23).

Une deuxième situation donne lieu à l'intervention du HCMN sous la forme de prévention opérationnelle, quand, en 1997, les municipalités de Gostivar et de Tetovo – détenues depuis 1996 par des Albanais de tendance radicale et généralement hostiles aux démarches conciliatrices du HCMN – arborent à leur fronton le drapeau albanais, ce à quoi la police réagit avec brutalité : marquée par des émeutes sanglantes – trois morts et plusieurs centaines de blessés – et par la condamnation des maires des deux municipalités à de lourdes peines de prison, l'affaire présente un caractère autrement plus grave que la précédente. Le HCMN publie un communiqué blâmant le comportement obstiné des deux édiles albanais, qui ont refusé de retirer le drapeau albanais de leurs municipalités en violation d'une décision de la Cour constitutionnelle et des dispositions d'une loi parlementaire régissant l'usage des emblèmes des minorités. A la différence du Rapporteur spécial sur la Macédoine de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, il ne considère pas que la répression exercée par les pouvoirs publics contre la population locale a été disproportionnée (24).

(22) REF.HC/3/95, 10 juil. 1995.

(23) Toutefois, le gouvernement a refusé de reconnaître la validité du cursus et des diplômes de cette Université, dont la légalisation n'est intervenue qu'en 2003.

(24) *Rapport et communiqué du HCMN sur l'affaire des drapeaux* : REF.HC/9/97 (16 juil. 1997); SEC.DEL/100/98 (21 avr. 1998), Rapport de la Commission d'enquête parlementaire macédonienne sur l'affaire des drapeaux, et SEC.FR/88/99 (9 fév. 1999), amnistie en faveur des deux maires. Pour la position du Rapporteur spécial sur la Macédoine de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (Elisabeth Rehn), cf. E/CN.4/1998/12, 30 sept. 1997.

La prévention structurelle

Sur le registre de la prévention structurelle, le HCMN s'est attaché à convaincre le gouvernement que la stabilité de l'Etat macédonien exige la prise en compte des réalités ethniques, c'est-à-dire l'amélioration générale de la situation des Albanais et la pleine participation de ceux-ci à la vie nationale. Entre 1994 et 1998, il a formulé une série de recommandations sur la représentation des Albanais au sein des services publics (administration, police, armée), l'accès aux médias, la décentralisation, l'assouplissement des conditions d'acquisition de la citoyenneté macédonienne – l'exigence de 15 ans de résidence pénalisant les réfugiés albanais du Kosovo – et, surtout, l'enseignement supérieur (25). Au terme d'un long processus, une loi sur l'enseignement supérieur a vu le jour le 25 juillet 2000 et est entrée en vigueur le 25 août suivant : couronnant les démarches répétées du HCMN, ses dispositions légalisent l'ouverture d'institutions universitaires de type privé, habilitées à enseigner dans une langue autre que le macédonien (26), éliminant ainsi le dernier obstacle sur la voie de l'établissement, sous l'égide d'une fondation internationale, d'une « Université de l'Europe du Sud-Est ». L'Université, dont la construction a commencé en mars 2001, a été inaugurée à Tetovo le 20 novembre suivant, par Rolf Ekeus, le successeur de Max van der Stoep (27); structurée en cinq Facultés (*Management*, Droit, Pédagogie, Sciences de la communication, Administration publique), elle compte d'emblée 950 étudiants (28). Toutefois, cette nouvelle institution – familièrement appelée « Université van der Stoep » –, est partie avec deux handicaps : l'exigence de frais d'inscription particulièrement élevés – l'équivalent de quatre à cinq salaires moyens – et la concurrence persistante de l'Université libre de Tetovo, illégale mais tolérée, dirigée par un recteur albanais extrémiste (29).

Par rapport au problème albanais de la Macédoine, l'« Université van der Stoep » ne représente qu'une mesure d'ordre partiel qui, de surcroît, est survenue bien trop tard. En effet, au début de 2001, une insurrection albanaise menée sous l'égide d'une « Armée de libération nationale » (UCK-M) a éclaté dans le pays : les insurgés ont affirmé se battre pour l'obtention de réformes politiques et non pas en vue d'objectifs sécessionnistes, ce que la suite des événements a confirmé, démontrant par là même que la patience des Alba-

(25) *Recommandations du HCMN à la Macédoine* : CSCE Communications n° 305 (24 nov. 1993) et n° 37 (13 déc. 1994); REF.HC/3/95 (10 juil. 1995); HCNM.GAL/10/98 (11 nov. 1998). *Communiqués du HCMN relatifs à la Macédoine* : HCNM.INF/7/98 (10 nov. 1998), HCNM.INF/1/99 (12 mai 1999); SEC.INF/377/00 (26 juil. 2000); HCNM.INF/1/01 (12 fév. 2001).

(26) SEC.FR/410/00 (28 juil. 2000), *Spot Report* de la « Spillover Mission ».

(27) HCNM.INF/3/01 (20 nov. 2001).

(28) SEC.FR/826/01 (21 nov. 2001). Pour plus de détails, cf. voir University Foundation Zurich, *Annual Report 2001*, Zurich, 2002, 60 p. (IFB 8/300302/ed.).

(29) La question du double emploi entre les deux institutions s'est posée concrètement en 2003, à la suite d'amendements à la loi sur l'enseignement supérieur autorisant l'octroi de subventions publiques à l'Université libre de Tetovo : SEC.FR/500/03 (13 oct. 2003), Rapport d'activité n° 238 de la « Spillover Mission ».

nais de Macédoine – dont les aspirations majeures sont restées insatisfaites – a tout simplement fini par atteindre ses limites. Sous l'effet des succès militaires de l'UCK-M et des fortes pressions exercées par l'OTAN et l'Union européenne, le gouvernement de Skopje s'est résigné à donner satisfaction à pratiquement toutes les revendications fondamentales des Albanais : par l'« Accord-cadre » signé à Ohrid le 13 août 2001, il s'est engagé à adopter, par voie constitutionnelle aussi bien que législative, un ensemble de réformes introduisant le bilinguisme, la représentation équitable des minorités dans les institutions publiques, la décentralisation, la laïcité, *etc.* En d'autres termes, le gouvernement a été conduit à concéder à chaud – et, ce, de manière autrement plus considérable – les mesures jusque-là préconisées en vain par le HCMN.

Au cours des six mois pendant lesquels a duré l'insurrection, Max van der Stoel n'est pas totalement resté à l'écart du circuit : le 1^{er} juillet 2001, il a été désigné Représentant personnel de la présidence de l'OSCE roumaine en remplacement de l'ambassadeur américain Robert, qui avait été désavoué à la suite de l'accord dit de Prizren. A ce titre, il semble avoir participé à la négociation de l'Accord d'Ohrid, mais n'a pas été appelé – pas plus que la présidence roumaine – à y apposer sa signature. De même, les dispositions attribuant à l'OSCE certaines responsabilités spécifiques – y compris celles relatives à l'amélioration des relations inter-ethniques – ne concernent que la « Spillover Mission » – sans faire aucunement référence au HCMN. Dès la fin de ses fonctions en tant que HCMN, Max van der Stoel a été derechef désigné – à compter du 1^{er} juillet 2001 –, « Envoyé personnel » de la présidence de l'OSCE pour les questions relatives à la situation en Macédoine (30).

En fin de compte, il est indéniable que l'insurrection de 2001 marque l'échec du dispositif de diplomatie préventive mis en place par l'OSCE en Macédoine depuis 1992 à travers la « Spillover Mission » et le HCMN. La responsabilité en est essentiellement imputable au gouvernement macédonien, dont la politique à courte vue n'a pas permis à Max van der Stoel d'effectuer un travail de prévention structurelle plus systématique et, surtout, suffisamment en profondeur. Il n'en reste pas moins que l'Université de l'Europe du Sud-Est demeure l'une des manifestations majeures du rôle constructif du premier HCMN.

LA QUESTION DES MINORITÉS HONGROISES EN ROUMANIE

Dès son entrée en fonction, en 1993, Max van der Stoel se préoccupe de la « question nationale » hongroise. On entend, par cette expression, les dif-

(30) SEC.INF/376/01, 2 juil. 2001.

ficultés que connaissent les quelques millions de Hongrois qui vivent dans la Transylvanie roumaine (environ 1,6 million), en Slovaquie (environ 600 000), dans la Voïvodine serbe (environ 350 000) et en Ukraine (environ 200 000). Etant donné que la situation en Ukraine n'est pas problématique et que celle de la Voïvodine relève du contentieux politique global opposant l'OSCE à la Serbie-Monténégro (pays suspendu), le HCNM limite ses interventions aux cas majeurs de la Slovaquie et de la Roumanie (31) – pays où, par ailleurs, l'OSCE ne se trouve pas représentée par une Mission de longue durée. En 1993, le problème des minorités hongroises vivant en Roumanie présente un caractère aigu.

En premier lieu, numériquement parlant, les Hongrois de Roumanie représentent la minorité nationale la plus importante d'Europe. D'après le recensement de 1992, ils forment une communauté forte de 1,6 million de personnes, soit 12 % d'une population de quelque 23 millions d'habitants (32), quasi tous (99 %) concentrés en Transylvanie (*Ardea* en roumain et *Erdély* en hongrois) – une région du centre du pays considérée par la Hongrie aussi bien que par la Roumanie comme le berceau respectif de leur nation –, dont ils représentent 20,6 % de la population; au sein des municipalités de la région, leur poids numérique égale ou dépasse généralement 50 % et, dans certains comtés (Harghita et Covasna), il atteint même plus de 75 % (33).

En deuxième lieu, depuis l'effondrement du communisme, les relations entre la minorité hongroise et la majorité roumaine se sont développées dans un climat de tensions ethno-nationalistes. En effet, sous la houlette militante de l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR), organisation créée en décembre 1989, les Hongrois réclament le rétablissement de l'autonomie culturelle et territoriale dont ils ont bénéficié à l'époque communiste et que le régime de Ceaucescu, alors en proie à une crise de légitimité, a fini par réduire à sa plus simple expression à partir de la fin des années 1970. Une demande à laquelle la classe politique roumaine oppose avec véhémence une fin de non-recevoir : d'une part, le complexe identitaire dont souffre la Roumanie pousse les Roumains à associer, de manière aussi soupçonneuse qu'abusive, le concept d'autonomie à celui de séparatisme et d'irréductibilité, ce qui conduit le Parlement à rejeter toute proposition émanant de l'UDMR et la presse à dénoncer ce qu'elle considère comme une tentative d'atteinte à l'intégrité territoriale du pays; d'autre part, le Parti de la démocratie sociale roumaine (PSDR), issu du mouve-

(31) Cependant, le HCNM se désintéresse totalement des aspirations de la minorité hongroise en Voïvodine en matière de décentralisation locale : cf. Walter KEMP (dir.), *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, La Haye, 2001, pp. 197 et 249.

(32) D'après le recensement de 1992, la Roumanie comptait 20,53 % de minorités nationales. Après les Hongrois, les minorités les plus importantes étaient celles des Roms (plus de 400 000 personnes, soit 1,76 %) et des Allemands (plus de 100 000 personnes, soit 0,52 %).

(33) Pour plus de détails, cf. Istvan HORVATH, *Facilitating Conflict Transformation. Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on Nations Minorities to Romania, 1993-2001*, Centre for OSCE Research, Hambourg, 2002, pp. 16-17.

ment qui a renversé le régime de Ceaucescu par la violence et exercé le pouvoir en Roumanie jusqu'en novembre 1996, ne possède aucune aile démocratique ou réformatrice, les communistes qui le composent se trouvant naturellement poussés, du fait de leur alliance avec une extrême-droite violemment anti-hongroise, à adopter l'ethno-nationalisme comme idéologie mobilisatrice.

En troisième lieu, l'intérêt vigilant porté par la Hongrie post-communiste au sort de la minorité hongroise de Transylvanie – par un soutien d'ordre politique et financier – complique et aggrave le problème des relations inter-ethniques en Roumanie. Rappelons à cet égard qu'une disposition de la Constitution hongroise de 1989 affirme que la République de Hongrie a une responsabilité particulière vis-à-vis du sort des Hongrois vivant en dehors du territoire national : c'est sur cette base que le conservateur Jozsef Antall, vainqueur des élections législatives de 1990, s'est décrit, lors de son discours d'investiture, comme « *le Premier ministre de 15 millions de Hongrois* » – chiffre qui, vu la population déclarée du pays, inclut sans équivoque les minorités hongroises vivant dans les Etats voisins. La « doctrine Antall », qui met l'accent sur l'autonomie territoriale et les droits collectifs, inquiète d'autant plus les Roumains que le gouvernement de Budapest entretient savamment un doute au sujet de l'intangibilité des frontières. Autrement dit, l'approche du premier gouvernement post-communiste de Hongrie vis-à-vis de la question des minorités hongroises a nettement contribué à la détérioration des relations bilatérales roumano-hongroises.

Le HCMN commence à effectuer des visites de travail en Roumanie à partir de l'été 1993, dans un contexte marqué par la marginalisation de l'UDMR au sein du jeu politique roumain, ainsi que par la montée des tensions entre Bucarest et Budapest. Son intervention ne revêt ici – contrairement au cas de la Slovaquie – aucun caractère bilatéral; elle se déroule en dehors de toute réciprocité par rapport à la Hongrie, où la dimension de la minorité roumaine (quelque 80 000 personnes) n'est d'ailleurs pas significative (34). Comme dans les autres cas majeurs d'intervention, la contribution du HCMN peut être appréciée du double point de vue de la prévention opérationnelle et structurelle (35).

La prévention opérationnelle

Le HCMN intervient à deux reprises, sous la forme de la prévention opérationnelle, pour désamorcer des tensions potentiellement déstabilisantes.

(34) Lorsque l'OSCE a approuvé l'intervention simultanée du HCMN en Slovaquie et en Hongrie, cette dernière a souhaité – sans succès – l'adoption d'une approche analogue avec la Roumanie : cf. CSCE Communication n° 307 (28 nov. 1993).

(35) *Recommandations du HCMN au sujet de la Roumanie* : CSCE Communications n° 253 (21 sept. 1993) et Communication n° 25 (19 juin 1994); REF.HC/6/95 (1^{er} sept. 1995) et REF.HC/6/96 (26 avril 1996); HCNM.GAL/1/98 (7 avr. 1998) et HCNM.GAL/4/00 (16 août 2000); HCNM.INF/4/98 (11 sept. 1998) et HCNM.INF/6/98 (8 oct. 1998), communiqués.

La crise de 1994-1995 relative à l'adoption de la loi sur l'enseignement

Dans la période 1990-1996, au cours de laquelle le PSDR exerce le pouvoir en Roumanie, l'UDMR ne cesse de plaider en faveur d'un système d'instruction, quels que soient ses types ou ses formes, en langue hongroise, du jardin d'enfants à l'université : il faut dire que la loi alors en vigueur n'autorise que les élèves du primaire à suivre l'intégralité des cours dans une langue autre que le roumain, tandis que, au niveau du secondaire et de l'éducation supérieure, la situation est bloquée puisque les lycées professionnels et les universités ne peuvent enseigner que quelques matières en hongrois. Dans ce contexte, les revendications majeures de l'UDMR portent sur l'enseignement supérieur : elles visent le rétablissement de l'enseignement en hongrois dans les universités où celui-ci avait autrefois existé (l'Institut de médecine et de pharmacologie de Târgu Mures et l'Université de Babes-Bolyai), ainsi que la fondation d'une université autonome spécifiquement hongroise à Cluj, capitale de la Transylvanie.

Seulement, le refus obstiné du pouvoir radicalise l'UDMR, laquelle organise alors des manifestations de protestation, soumet au Parlement des projets de loi de son cru et critique l'admission de la Roumanie au Conseil de l'Europe (36). La loi n° 84/1995 relative à l'enseignement, finalement adoptée le 28 juin 1995, provoque la colère de l'UDMR, qui la dénonce comme davantage discriminatoire que la législation antérieure et, en représailles, envisage des mesures de désobéissance civile. Avec subtilité et tout en douceur, le HCMN entreprend de désamorcer la crise. Son intervention, telle qu'elle se reflète dans la correspondance rendue publique, est pour ainsi dire l'un des modèles du genre.

Au cours du processus d'élaboration de la loi, Max van der Stoep veille à ne pas donner au gouvernement de Bucarest l'impression qu'il cherche à lui dicter la conduite à suivre ou qu'il intervient pour relayer les revendications de l'UDMR – dont il admet pourtant lui-même la pertinence. Dans une communication rédigée sur un ton juridiquement précis, mais politiquement en demi-teinte, il exprime au ministre roumain des Affaires étrangères sa conviction que l'application effective des dispositions appropriées de la Constitution roumaine de 1991, le respect des engagements contractés par la Roumanie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe et le renforcement du dialogue avec les Hongrois au sein du Conseil des minorités ethniques (établi en 1993) permettraient de favoriser des solutions constructives (37). Une telle perspective, qui souligne l'existence d'une voie médiane entre le

(36) La Roumanie a été admise au Conseil de l'Europe le 7 octobre 1993 : cf. l'Avis n° 176, 28 sept. 1993; doc. 6901 (19 juil. 1993), Rapport Koenig.

(37) CSCE Communication n° 253, 21 sept. 1993 : le gouvernement ne peut qu'apprécier le «*ton amical et constructif*». A la Réunion d'examen de 1996, la Roumanie exprime aussi son appréciation de l'implication ou intervention du HCMN : REF.RM/175/96 (12 nov. 1996).

rejet et l'acceptation des revendications hongroises, s'adresse en fait aux modérés des deux bords.

Confronté au texte final – tout sauf libéral – de la loi sur l'enseignement, le HCMN s'abstient de toute critique à l'égard de l'esprit ou des dispositions de celle-ci. Avec l'appui tacite de l'aile modérée du gouvernement, il cherche dans l'immédiat à amortir l'impact pratique du texte de loi et à encourager la révision éventuelle de celle-ci à un stade ultérieur. Partant de l'importance stratégique que tient l'enseignement en langue maternelle pour la protection de l'identité collective des minorités nationales, le HCMN signale – comme en passant – l'existence d'un certain nombre de normes internationales appropriées, tout en admettant – pour tempérer ce rappel – que les normes en question n'exigent pas que l'enseignement dans la langue minoritaire soit dispensé à tous les niveaux ou porte sur l'ensemble des matières du cursus. De manière habile, il se plaît à souligner la flexibilité de la loi, pour aussitôt énumérer un certain nombre de «*clarifications et explications*» majeures préalablement obtenues de Bucarest – et qui, en fait, représentent autant de possibilités d'assouplissement. Enfin, le HCMN fait valoir qu'il serait judicieux de réexaminer régulièrement le texte de loi à la lumière de l'expérience et d'envisager, par exemple, l'élargissement de la liste des matières passibles d'un enseignement en langue minoritaire – jusque-là limitées à la formation des maîtres et à des matières artistiques – à des «*sujets socio-économiques*» (38) .

En d'autres termes, au lieu de procéder par voie de recommandation, le HCMN a émis une sorte de déclaration interprétative. Puis, plus tard, il a suggéré une révision d'ensemble de la loi et le rétablissement de la règle qui autrefois autorisait le passage des examens d'entrée à l'université en langue maternelle (39). En somme, le HCMN a contribué à apaiser la crise en incitant le gouvernement à faire preuve d'une élémentaire souplesse et, surtout, en dissuadant l'UDMR de recourir à des manifestations publiques (40) .

La crise de 1998-1999 relative à la loi sur l'enseignement

La défaite électorale du PSDR en novembre 1996 ouvre la voie à une coalition de partis démocratiques. L'UDMR accepte d'assumer deux postes – minorités nationales et tourisme – au sein du nouveau gouvernement, lequel s'engage à introduire dans la loi de 1995 des amendements légalisant l'enseignement généralisé du hongrois et, en particulier, la fondation d'une université intégralement hongroise. Cependant, devant les palinodies ultérieures des parlementaires de la coalition, l'UDMR menace à plusieurs reprises de quitter celle-ci. La rupture est évitée *in extremis*, grâce au décret

(38) REF.HC/6/95, 1^{er} sept. 1995.

(39) REF.HC/6/96, 26 avr. 1996.

(40) Pour plus de détails, cf. I. HORVATH, *op. cit.*, pp. 119-120.

n° 687/1998 du 1^{er} octobre 1998, qui autorise la création de l'Université multiculturelle Petöfi-Schiller, fonctionnant en hongrois et en allemand) : le compromis sur l'enseignement du hongrois s'inscrit donc dans le cadre d'une institution multilingue et non pas unilingue. Toutefois, certains partis de l'opposition contestant – avec succès – la légalité du décret devant la Cour constitutionnelle, l'Université en question ne voit pas le jour.

Cela étant, la loi n° 151/1999 sur l'enseignement est finalement révisée le 1^{er} juillet 1999. L'article 123 du texte introduit la possibilité de classes, collèges ou facultés en langue minoritaire dans les institutions publiques d'enseignement supérieur; il reconnaît aussi que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de créer et de gérer des institutions privées d'enseignement supérieur; enfin, il autorise l'enseignement en langue minoritaire dans les établissements publics multiculturels – ceux dispensant des cours dans une langue de communication internationale parallèlement au roumain (41). La loi révisée est conforme aux recommandations du HCMN à un élément majeur près : elle n'envisage pas la possibilité d'une université publique dispensant un enseignement exclusif en langue minoritaire (42).

La prévention structurelle

La contribution du HCMN relevant de la prévention structurelle prend deux formes différentes : elle consiste à faciliter la conclusion du Traité roumano-hongrois de 1996 et à appuyer le développement du concept du multiculturalisme.

La conclusion du Traité roumano-hongrois du 16 septembre 1996

À l'issue de quatre ans d'après négociations, la Roumanie et la Hongrie signent à Timisoara (Roumanie) un traité d'entente, de coopération et de bon voisinage (43).

Cependant, dans une première phase, le processus se heurte au refus de Budapest de contracter un engagement quant à la reconnaissance de l'intangibilité des frontières. L'obstacle n'est levé qu'après les élections législatives de mai 1994, à l'issue desquelles une coalition socialiste/libérale, dirigée par le Premier ministre Gyula Horn – convaincue que le meilleur moyen d'améliorer le sort des minorités magyares passe par l'amélioration des relations bilatérales avec les pays voisins – parvient au pouvoir. Les négociations achoppent ensuite sur l'opposition de Bucarest à une référence explicite, dans le dispositif du Traité, à la Recommandation 1 201 adoptée

(41) *Ibid.*, pp. 101-102.

(42) Le HCMN a conseillé au gouvernement roumain de ne pas exclure une telle possibilité : HCNM.GAL/1/98, 7 avril 1998.

(43) Pour plus de détails, cf. Antonella CAPELLE-POGACEAN, «Hongrie/Roumanie : rivalités et synergies dans la marche vers l'Europe», *Politique étrangère*, hiv. 1996-1997, pp. 853-866.

le 1^{er} février 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, porteuse d'un projet de protocole additionnel – sur la protection des minorités nationales – à la Convention européenne des droits de l'homme : le projet de texte contient une disposition prévoyant que, «*dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conformes à la législation nationale de l'Etat*» (art. 11). Or, la Roumanie n'entend contracter aucun engagement précis à ce sujet et n'est disposée à accepter, comme texte de base en la matière, qu'une référence à un instrument moins libéral, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995) (44). Cette divergence de vues fait obstacle à la signature du traité en mars 1995, c'est-à-dire en même temps que celle du traité avec la Slovaquie/Hongrie à l'occasion du Sommet de Paris sur le Pacte de stabilité en Europe. Finalement, c'est la ferme volonté de Bucarest et de Budapest d'accéder aux institutions euro-atlantiques qui pousse les deux pays à trouver un compromis; deux autres facteurs, dont le HCMN a su tirer avantage, ont également contribué à la finalisation du Traité.

Le premier facteur est l'intervention indirecte, dans le débat, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe («Commission de Venise»). A l'issue d'une analyse de l'article 11 du projet annexé à la Recommandation 1 201, la Commission estime que, «*compte tenu de l'état actuel du droit international général, une approche extensive du droit des minorités à disposer d'administrations locales ou autonomes n'est possible qu'en présence d'un instrument de droit international contraignant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce*» (45). Par sa Recommandation 1 230, adoptée le 25 juin 1996, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prend acte de cette interprétation, qui émousse la dangerosité potentielle de la prescription liée à l'article 11. Dans la foulée, le HCMN convainc les deux parties d'insérer dans l'annexe du Traité – qui énumérait certains textes de l'OSCE, de l'ONU et du Conseil de l'Europe – une note explicative, spécifiant que la Recommandation 1 201 ne porte pas sur les droits collectifs, ni n'oblige à octroyer un statut spécial d'autonomie sur des critères ethniques (46).

Le second facteur d'accélération résulte, paradoxalement, d'une initiative de politique intérieure hongroise qui s'est retournée contre la Hongrie elle-même. Alors que les négociations se poursuivent avec la Roumanie, une

(44) La Roumanie fut le premier pays membre du Conseil de l'Europe à ratifier, le 11 mai 1995, la Convention-cadre – suivie par la Slovaquie (14 septembre 1995) et la Hongrie (25 septembre 1995).

(45) CDL-MIN (1996) 004f, 21 fév. 1996.

(46) L'article 15 paragraphe 1.b du Traité engagea les parties à appliquer comme juridiquement contraignantes les dispositions du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992) et de la Recommandation 1 201. La note explicative concernait expressément cette dernière.

conférence tenue à Budapest sur le thème des «Hongrois de l'étranger» émet, le 5 juillet 1996, une déclaration co-signée par le gouvernement, le Parlement hongrois et les représentants des Magyars de l'étranger : affirmant que les Hongrois dispersés à travers le monde forment une «*communauté nationale*», le texte souligne que les intérêts de la «*nation hongroise*» résultent de la somme de ceux de la Hongrie et des Hongrois de l'étranger (préambule); il affirme aussi que l'auto-gestion (*self-government*) et l'autonomie représentent la meilleure formule propre à garantir la survie et le développement des communautés magyares (§3); allant encore plus loin, il annonce que celles-ci sont en droit de recevoir un pourcentage fixe du budget de l'Etat hongrois à cette même fin (§10) (47). La Slovaquie et la Roumanie dénoncent cette déclaration commune (48). Soumise à une forte pression de la part des pays occidentaux, et morigénée par le HCMN, qui – d'une manière directe insolite – exprime ses «*préoccupations*» (49), la Hongrie se trouve dans l'obligation de lever les derniers obstacles à la conclusion du Traité.

Le concept d'enseignement multiculturel

A partir de 1998, le HCMN réalise que la classe politique roumaine – y compris les éléments modérés de celle-ci – n'est nullement prête à accepter un enseignement universitaire public dispensé en langue minoritaire au sein d'une Université spécifique. Dans ce contexte, il considère que la meilleure stratégie serait d'encourager le développement du multiculturalisme dans les établissements existants, à commencer par ceux qui le pratiquent déjà (50). Toutefois, il tient alors à préciser que le multiculturalisme – qui se traduisait essentiellement par un multilinguisme – ne représente pas la solution exclusive du problème de l'enseignement supérieur en Roumanie : pour ne laisser planer aucun doute sur ce sujet et démentir l'idée contraire véhiculée par les médias roumains, il émet un communiqué confirmant de manière claire que la voie du multiculturalisme n'exclut aucunement l'option d'une université publique en langue minoritaire (51).

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, Max van der Stoep noue un dialogue privilégié avec la direction de l'Université Babes-Bolyai de Cluj-Napoca. Née en 1959 de la fusion entre l'Université roumaine de Babes et l'Université hongroise de Bolyai, toutes deux fondées en 1945, cette institution se distingue alors par son enseignement trilingue : roumain, hongrois et allemand (52). En février 2000, le HCMN formule à son intention un

(47) La Déclaration commune fut transmise à l'OSCE par la Hongrie : REF.PC/467/96, 11 juil. 1996.

(48) REF.PC/464/96, 11 juil. 1996, Slovaquie, et REF.PC/493/96, 17 juil. 1996, Roumanie.

(49) Lettre adressée par le HCMN au ministre hongrois des Affaires étrangères, 13 août 1996, REF.HC/13/96 (28 oct. 1996).

(50) HCNM.GAL/1/98, 7 avr. 1998.

(51) HCNM.INF/4/98, 11 sept. 1998.

(52) I. HORVATH, *op. cit.*, p. 103.

ensemble de recommandations sur le développement systématique de l'enseignement multiculturel, suggérant que soient prises des dispositions pratiques (l'élaboration de plans stratégiques, la création d'une chaire de multiculturalisme, *etc.*) pour rendre l'enseignement trilingue à la fois plus visible et plus cohérent et que l'institution de Cluj-Napoca devienne une université-pilote en Roumanie (53). Il convient de noter que, contrairement à la pratique qui est traditionnellement la sienne, il n'a pas adressé ces recommandations au ministre des Affaires étrangères, mais directement au Recteur de l'Université Babes-Bolyai – qui se trouvait être aussi alors le ministre de l'Éducation.

En juillet 2000, la Charte de l'Université a été largement révisée, conformément aux idées du HCMN, avec, cependant, l'abstention regrettable des professeurs hongrois, qui continuent de privilégier l'option d'une université unilingue autonome (54).

* *
*

Depuis le départ de Max van der Stoep et sa succession par Rolf Ekeus (2001), deux facteurs semblent peser sur l'évolution du HCMN.

Le premier facteur a trait à la diminution qualitative et quantitative des interventions du HCMN, diminution consécutive à l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN. En effet, du fait de leur accession au deux principales institutions euro-atlantiques, les pays de l'espace post-communiste, qui avaient jusqu'alors été le point de mire du premier HCMN, ont évidemment cessé de l'être : le temps où l'OSCE occupait la ligne de front avec l'appui tacite de l'OTAN et de l'Union européenne paraît maintenant révolu ; la tendance s'est même inversée. Toutefois, étant donné qu'elles ne disposent d'aucun instrument comparable – de près ou de loin – au HCMN, les deux institutions euro-atlantiques ne peuvent se passer tout à fait de l'expertise et de l'acquis de l'OSCE en matière de protection des minorités nationales.

Le second facteur d'évolution est la tentation, pour l'OSCE, de chercher à compenser la diminution des activités du HCMN par un élargissement significatif du concept de minorités nationales (prise en compte des travailleurs migrants et des populations immigrées), ainsi que par l'extension des interventions du HCMN aux pays à tradition démocratique bien établie. Un tel élargissement et une telle extension – qui ne font pas l'unanimité des experts en droits de l'homme et qui se heurtent à l'hostilité de l'écrasante majorité des gouvernements – équivaldraient à notre avis à une fâcheuse fuite en avant.

(53) HCNM.GAL/4/00, 16 août 2000.

(54) *Quiet Diplomacy in Action*, *op. cit.*, p. 243.

En fait, le vrai problème qui menace les activités du HCMN est d'ordre plus général : c'est celui de la crise endémique ouverte, depuis 2001, à l'OSCE, par l'administration Poutine, crise dont la solution se trouve compliquée par une désaffection apparemment croissante des pays occidentaux vis-à-vis de l'organisation paneuropéenne.