

LA RÉPONSE INSTITUTIONNELLE EUROPÉENNE AUX QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES MINORITÉS

LACUNES, CHEVAUUREMENTS ET OPPORTUNITÉS

PAR

WALTER KEMP (*)

L'espace OSCE, à la différence d'autres espaces internationaux, se caractérise par un système institutionnel sophistiqué et par un acquis particulièrement développé pour ce qui est de la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette approche de l'OSCE vis-à-vis de certains problèmes majeurs directement liés à la situation des minorités dans l'Europe élargie met en lumière les lacunes et les défaillances de l'ensemble institutionnel. Cette présentation entend donner un aperçu du cadre institutionnel européen et mettre en valeur ses principales défaillances, afin de dégager quelques pistes en vue de futures réformes.

DROIT ET SÉCURITÉ

Au cours des cinquante dernières années, le cadre juridique international dédié à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales s'est considérablement développé, particulièrement en Europe.

La philosophie qui sous-tend la prolifération de standards internationaux dans ce domaine est fondée sur la nécessité de protéger les droits des minorités nationales au nom des principes de droit et de sécurité : de droit, car les droits de l'homme et le droit à la dignité sont devenus incontournables, comme l'est la prévention de la discrimination ; de sécurité, car l'expérience montre que le déni des droits des minorités et des menaces qui pèsent sur leur identité conduit à une certaine insécurité. Lorsqu'il s'agit de minorités nationales, droit et sécurité demeurent intimement liés. Mettant en garde contre le danger à trop se focaliser sur l'aspect sécuritaire des questions minoritaires, certains philosophes ont prôné l'étude quasi systématique de la dimension juridique de la question minoritaire. Cette dichotomie simpliste entre sécurité et droit se révèle erronée, car l'insécurité découle naturellement de l'absence de droits.

(*) Conseiller spécial auprès de l'OSCE.

Quand les questions de droit touchant aux minorités ne sont pas satisfaites à l'intérieur d'un Etat, une médiation internationale devient nécessaire afin de prévenir toute détérioration des relations internes. C'est précisément dans l'objectif d'éviter toute sécurisation des questions minoritaires que certains organes, tel le Haut-Commissariat pour les minorités nationales de l'OSCE, se sont progressivement impliqués dans les différends impliquant des minorités.

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

Les engagements relatifs aux minorités nationales se limitent à un nombre restreint de textes connus, tels l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992). Les Nations Unies ne se sont intéressées que de façon très limitée à la question des minorités nationales. Pourtant, un groupe de travail sur les minorités et un poste de Conseiller spécial sur la prévention du génocide ont été créés respectivement en 1995 et en 2004. De même, plus récemment, les Etats membres ont, de façon hésitante, enclenché un processus conduisant à la création d'un poste d'expert indépendant spécialisé sur les questions de minorités – préféré à un poste de rapporteur spécial, qui aurait eu le pouvoir de s'immiscer directement sur certains terrains et de tenir compte de certaines revendications. Toutefois, les mandats de ces fonctions et de ces organes demeurent faibles et leurs ressources limitées.

La quantité d'institutions et de standards en Europe n'a, objectivement, pas d'équivalent dans le monde. Les normes relatives à la protection et à la promotion des droits des minorités ont été progressivement énoncées à travers le Document de Copenhague de l'OSCE (1990) et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales (1994). Le Conseil de l'Europe est également à l'origine de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ainsi que d'une législation sur la non-discrimination et la tolérance. L'application de la Convention-cadre est contrôlée par un Comité de suivi et les aspects juridiques sont du ressort de la Commission dite de Venise. Une protection juridique est également fournie à travers la récente entrée en vigueur du Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui autorise la prise en compte de plaintes pour discrimination établies sur la base d'un *«lien avec une minorité nationale»*.

L'Union européenne (UE) agit de façon un peu différente car elle n'a pas développé, dans ce domaine, de standards précis. En 1993, le Conseil de l'Union européenne a précisé que, concernant les critères à satisfaire pour adhérer à l'Union, *«le statut de membre exige du pays candidat la stabilité de*

ses institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités». Ces critères, dits de Copenhague, qui établissent un lien clair entre l'adhésion et la protection et la promotion des minorités nationales, ont été un facteur décisif de l'introduction de changements législatifs et institutionnels déterminants en Europe centrale et orientales au cours des années 1990.

Cependant, ces critères ne s'appliquent pas aux Etats devenus membres de l'Union européenne avant leur définition, une situation déplorée par les Etats adhérant de 2004, qui l'ont vécue comme une discrimination entre membres et candidats. Comment concilier les divergences qui persistent entre les critères de Copenhague et l'absence de standards communs au sein de l'Union? Cela signifie-t-il que, une fois l'adhésion obtenue, chacun peut faire fi des standards aujourd'hui invoqués? Comment l'Union régule-t-elle de façon interne les problèmes que soulèvent par les minorités? Pour répondre de façon concise à ces questions, il peut apparaître suffisant de rappeler qu'il n'existe ni politique européenne ou mécanismes internes capables de réguler les questions de minorités, ni standards ou normes communs.

Certains éclaircissements ont été introduits par un amendement tardif apporté au Traité constitutionnel de l'UE, dont l'article I-2 énonce : *«l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»* Si cet article semble satisfaisant, le Traité constitutionnel n'ayant pas été adopté, un vide juridique persiste autour de la question minoritaire au sein de l'UE. Il en va de même en matière institutionnelle : alors que la Commission ne possède pas de réelle expertise juridique, aucun autre organe de l'Union ne traite en soi des questions minoritaires. Les chances de voir la création d'une institution comparable au Haut-Commissariat pour les minorités nationales de l'OSCE restent relativement minces.

Pourtant, l'instrument le plus important car permettant de jouer les intermédiaires entre normes et pratiques reste le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, que son mandat autorise à intervenir dans des situations qu'il considère comme nécessitant son attention afin de prévenir ou de réduire les tensions interethniques. Il est communément admis que l'action du Haut-Commissaire au cours de ces dix dernières années a été un succès : le premier Haut-Commissaire, Max van der Stoep, et son successeur, Rolf Ekeus, ont réussi à assurer une assistance discrète des Etats pour renforcer leur bonne gouvernance, introduire des changements structurels importants et construire un minimum de compréhension mutuelle entre minorités et majorités. Ceci a été rendu possible par la mise au point de dif-

férentes recommandations fondées sur les normes et les standards internationaux, par le conseil en matière de politique publique, ainsi que par le développement de projets cherchant à diminuer les tensions et par l'exercice de pressions à travers certains processus intergouvernementaux.

Dans ce cadre, les principaux progrès ont été accomplis par les Etats désireux de rejoindre l'Union européenne, tels la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie et la Hongrie, où le Haut-Commissaire a pu utiliser des leviers intéressants, issus de l'UE, pour encourager de façon diplomatique les Etats à améliorer la situation de leurs minorités nationales. S'est ainsi constitué un modèle de quasi-coopération interinstitutionnelle : le Conseil de l'Europe chargé de la mise au point de normes, l'OSCE spécialisée dans la résolution des difficultés et l'Union européenne jouant le rôle de gardien. Seulement, maintenant que ces Etats ont rejoint l'Union, le levier apparaît plus faible. Une telle stratégie ne peut désormais s'appliquer qu'à la Croatie, à la Roumanie et à la Turquie.

De surcroît, la nature des problèmes posés par les minorités est en constante évolution. Auparavant, l'Europe s'inquiétait des conséquences potentiellement explosives des relations historiquement tendues entre majorités et minorités, à l'origine de certaines frictions. Désormais, elle s'interroge sur le traitement à réserver à la question des «nouvelles minorités». L'espace OSCE est lui aussi aux prises avec la question du «statut» et s'interroge sur la manière de gérer les demandes récurrentes pour davantage d'autonomie. La question des relations entre Etat-parent et Etat-hôte demeure également incertaine, alors même qu'elle fait l'objet de plus en plus d'attention dans le domaine de l'économie politique des conflits ethniques.

Analysons maintenant ces quatre questions en détail, afin de souligner les possibilités qu'offrent, dans ces domaines, l'OSCE et les autres institutions.

Nouvelles minorités, nouvelles approches?

L'immigration et les tendances démographiques européennes sont en train de bouleverser le visage des sociétés européennes. L'Europe doit désormais faire face au multiculturalisme et au défi de l'intégration de populations d'origines diverses. La plupart des travailleurs immigrés arrivés dans les années 1970 et 1980 ne sont pas rentrés chez eux et leurs enfants ont grandi dans une atmosphère biculturelle : celle de leurs parents dans la sphère privée, celle de l'Etat d'accueil dans la sphère publique.

Que faire lorsque de nombreux enfants n'ont qu'une faible connaissance de la langue de la majorité dans les écoles publiques ? Comment concilier les pratiques religieuses avec les lois civiles ? Comment maintenir la loyauté à l'Etat et la cohésion sociale sans imposer des pratiques assimilationnistes ? Comment prévenir et combattre la discrimination et l'intolérance ? Ces questions font partie des principales priorités de l'Europe, plus particuliè-

rement dans sa partie occidentale. Elles ont acquis une importance accrue à mesure que les nouvelles préoccupations liées au terrorisme et aux malaises sociaux s'imposaient. Elles ne sont pas exclusivement liées à la question des minorités nationales en soi, mais aux minorités et aux relations interethniques de façon plus générale. L'OSCE est-elle suffisamment préparée pour relever ces défis ?

En 2005, sous la présidence slovène, certains Etats de l'OSCE – en coopération avec le Bureau du Haut-Commissaire – ont proposé une forme de gouvernance en matière d'intégration de la diversité. Après tout, l'intégration sociale à l'intérieur d'Etats multiethniques a toujours été l'une des priorités fondamentales du Haut-Commissaire et de l'OSCE dans les cas lettons, estoniens et macédoniens ; par conséquent, pourquoi ne pas appliquer ces leçons à d'autres parties du monde ? Cette proposition a été torpillée par un petit nombre de grands Etats d'Europe occidentale qui – pour diverses raisons – ne sont pas apparus enclins à reconnaître les minorités nationales, ni à utiliser l'expression « nouvelles minorités ». Ironiquement, un de ces Etats réfractaires a vécu, peu après, plusieurs nuits d'émeute, conséquences de la désillusion d'un système d'intégration sociale en faillite.

Dans le même temps, l'OSCE s'est particulièrement intéressée à la tolérance et à la non-discrimination, plus particulièrement à l'antisémitisme. L'Organisation possède ainsi trois représentants spéciaux spécialisés dans la tolérance et la non-discrimination, même si leurs mandats et leurs ressources restent limités. Est-ce le rôle du Haut-Commissaire que de se préoccuper de la question de ces « nouvelles minorités » ? Ce nouvel intérêt émane d'une demande de l'OSCE à laquelle le Haut-Commissaire a répondu avec sérieux. D'aucuns prétendent que la question va au-delà de son mandat ou qu'elle pourrait le détourner des problèmes cruciaux relatifs aux minorités nationales. D'autres pensent au contraire que l'institution doit s'adapter au contexte et qu'elle perdrait de sa pertinence si le Haut-Commissaire demeurerait silencieux à propos des questions les plus pressantes posées par les différends interethniques. S'il venait à s'impliquer davantage, deviendrait-il nécessaire de modifier le nom de l'institution, qui pourrait alors devenir le Haut-Commissaire pour les relations interethniques ? Serait-il nécessaire de modifier son mandat ? Quel serait alors son *modus operandi* ?

Ces questions sont délicates, car si le Haut-Commissaire ne s'implique pas dans ce domaine, d'autres institutions devront le faire. Si les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni et d'autres encore demandaient des conseils sur les questions d'intégration au sein d'Etats multiethniques et de communautés multiculturelles, aucune institution spécialisée ne pourrait, pour le moment, satisfaire leurs besoins. Certes, certains Etats possèdent des bureaux, voire des services, préoccupés par les questions d'intégration, mais il n'existe pas d'expertise globale et empirique à l'échelle continentale – ou

à celle de l'OSCE. Ceci doit être corrigé et l'OSCE est bien placée pour agir en ce sens.

La question – récurrente – du terrorisme pose également certaines difficultés. Pour le moment, le mandat du Haut-Commissaire lui interdit de s'impliquer dans des zones de terrorisme actif. Pourtant, ainsi que certains le prétendent, tout terroriste peut également se révéler être un combattant pour la liberté. Les Albanais de Macédoine ont par exemple été terroristes avant de devenir députés au Parlement macédonien. Il n'existe pas de définition internationalement reconnue du terrorisme – seulement des « actes terroristes » –, tout comme il n'existe pas de définition internationalement reconnue des minorités nationales. La signification de ces termes reste donc sujette à l'appréciation du Haut-Commissaire.

Si le Haut-Commissariat se définit comme un instrument de sécurité, n'est-il pas plus important de l'impliquer dans les cas où la prévention des conflits violents apparaît encore possible ? Ou bien cette intervention – même discrète – doit-elle être considérée comme récompensant et légitimant certains comportements déviants ? Cela étant, il est peut-être préférable de laisser cette question de côté en tenant compte du fait que toute révision du mandat du Haut-Commissaire pourrait ouvrir une boîte de Pandore susceptible de détruire ce qui a été, jusqu'à maintenant, un succès, principalement fondé sur le caractère flou de son mandat.

Le choc des principes : autodétermination contre intégrité territoriale

Le choc entre deux des principes fondateurs de l'Acte final d'Helsinki, l'autodétermination et l'intégrité territoriale, est un autre défi majeur à l'espace OSCE : comment l'OSCE peut-elle favoriser l'aspiration à davantage d'autonomie tout en cherchant à éviter à tout prix la désintégration des Etats ? Cette question est aiguë en ce qui concerne les « conflits gelés », comme le Nagorno-Karabakh, la Transnistrie, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Elle est aussi importante en Europe occidentale, pour les Basques et les Catalans en Espagne et l'Irlande du Nord. Le Kosovo constitue à cet égard un test grandeur nature : la façon dont seront conciliées les positions des Serbes et des Albanais au Kosovo est susceptible d'avoir des conséquences sur la stabilité régionale. Le Kosovo peut, par conséquent, être considéré comme un précédent pour d'autres cas.

Dans ce type de situation, le travail des missions OSCE se révèle important, au Kosovo aussi bien qu'en Géorgie, en Moldavie et au Nagorno-Karabakh. Les chefs de ces différentes missions s'impliquent activement sur le terrain, cherchant à réussir là où leurs prédécesseurs ont tous échoué – ce qui réussit rarement. En tenant compte du fait que le Haut-Commissaire possède une expertise étendue sur les thèmes de l'autonomie et du partage

du pouvoir et qu'il a en sa possession des instruments très utiles sous la forme des «Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique», il est tout à fait possible d'envisager – particulièrement dans un souci de continuité – un rôle accru du Haut-Commissaire sur ces questions au sein de l'OSCE, au moins en tant que conseiller.

L'absence de progrès significatifs dans la résolution des conflits gelés peut également avoir pour origine le fait que l'OSCE n'a pas adopté d'approche suffisamment pertinente. La persistance de conflits récurrents, même de faible intensité, dans certaines zones de l'ex-Union soviétique et des Balkans, est étroitement liée à la sauvegarde des avantages des élites préoccupées par la conservation de leur pouvoir. Comment une organisation interétatique peut-elle traiter avec des acteurs non étatiques – qui sont des autorités *de facto* – sans les légitimer? Une diplomatie coopérative peut, dans ces cas, contribuer à geler la question. Ceci s'effectue au détriment de l'efficacité – potentiellement plus élevée – de mesures plus coercitives, tels des sanctions ciblées, des contrôles frontaliers accrus et la traduction devant la justice de certains criminels. Cela ne signifie pas qu'il existe un terrain favorable au partage du pouvoir. Toutefois, le développement d'une démocratie est un prélude indispensable, qui ne peut intervenir dans les régions encore gouvernées par des kleptocrates. Une approche plus dure pourrait consister à exercer une pression sur ceux qui ont réussi à maintenir une certaine autonomie depuis plus d'une décennie et/ou ont profité du *statu quo*. L'OSCE devrait faire davantage pour distinguer, parmi les revendications, ce qui relève de la gourmandise et du superflu et ce qui relève de véritables besoins. Sa volonté d'accroître ses intérêts en matière de justice criminelle pourrait, dans cette perspective, être utile.

Nation contre Etat

Les nations et les Etats coïncident rarement : la plupart des Etats en Europe ne sont ainsi pas ethniquement homogènes ; il en va de même pour les individus appartenant à une même nation, qui ne vivent pas tous dans un même Etat. Par conséquent, les minorités nationales cherchent à ce que leur Etat-parent les soutienne et/ou parle en leur nom – pour diverses raisons, habituellement culturelles, historiques et politiques.

Au cours des deux cents dernières années, ce comportement a conduit à de nombreux conflits violents : il a notamment été l'une des raisons du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, alors que Hitler revendiquait le *Schutzmacht*, c'est-à-dire le droit de protéger les Allemands vivant en Pologne et en Tchécoslovaquie, sur la base du *Volk* et des liens de sang. Dans l'Europe contemporaine, la Lettonie et l'Estonie ont exprimé de vives appréhensions vis-à-vis de l'interventionnisme du grand frère russe dans leurs affaires nationales à propos de la situation des Russophones. De

même, les politiques de Milosevic ont été notamment dictées par la nécessité de défendre les Serbes du Kosovo, de Croatie et de Bosnie. Chypre reste un exemple classique d'Etat partagé entre deux Etats-parents. Certains observateurs expriment leur crainte vis-à-vis des conséquences que pourraient entraîner une Grande Albanie ou même un grand Kosovo sur la sécurité de la Grèce et de l'ancienne république yougoslave de Macédoine. On peut également citer d'autres exemples-clefs de plus faible intensité, telles les relations germano-danoises à propos du Schleswig-Holstein, les relations de l'Autriche avec l'Italie à propos du Sud-Tyrol et avec la Slovénie à propos de la minorité slovène vivant en Carinthie. D'un côté, les frontières, avec le développement de l'Union européenne, perdent de leur importance. D'un autre côté, celles qui séparent les membres des non-membres de l'Union se renforcent.

Entre 2001 et 2003, les institutions préoccupées par le fait minoritaire ont cherché à répondre à la loi hongroise sur le statut, censée bénéficier aux minorités magyares résidant sur le territoire des Etats riverains de la Hongrie. L'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont tous été impliqués et ont tous tenu plus ou moins le même discours : ces institutions ont ainsi rappelé que les Etats dont les minorités nationales sont éparpillées sur les territoires des Etats voisins peuvent exprimer un intérêt légitime envers certaines situations critiques vécues par leurs «co-nationaux», mais ont précisé que ce soutien doit être accordé de façon non discriminante, être restreint à la culture et à l'éducation et ne pas être unilatéral.

Le raisonnement hongrois à l'origine de la loi sur le statut est basé sur la volonté hongroise de résoudre les deux points de façon simultanée : permettre plus d'ouverture entre la Hongrie et les autres Etats de l'Union où vivent d'importantes minorités magyares et permettre aux individus appartenant aux minorités magyares qui ne vivent pas dans l'Union de ne pas être isolées par l'Espace Schengen. La Roumanie agit peu ou prou de la même façon en soutenant les Valaques et les Moldaves.

Il est aujourd'hui impossible de déterminer avec précision les voies qui seront empruntées dans l'avenir par les politiques de minorités. Pourtant il apparaît nécessaire que la communauté internationale adopte de façon progressive une position claire et uniforme à propos de ces problématiques. Après le cas des Magyars, le Kosovo pourrait devenir le centre de l'attention internationale en cherchant à prévenir l'emploi, par la Serbie, de moyens coercitifs pour protéger les Serbes dans un Kosovo plus autonome. Les implications d'une telle situation pourraient en effet alors dépasser le simple cadre local.

L'économie politique des questions de minorités

Comme cela a déjà été souligné dans le contexte des conflits gelés, les questions d'économie politique liées aux minorités nationales doivent faire l'objet de davantage d'attention de la part des gouvernements. Il convient en effet de traiter de façon décisive les racines des conflits ethniques, dont certains dépendent plus de la défense d'intérêts économiques que de celle d'une identité nationale. Il faut par conséquent également s'intéresser à la situation économique des minorités, en cherchant à savoir si un mécontentement ne pourrait avoir comme origine une discrimination économique, le chômage ou un manque d'investissement. Si tel est en effet le cas, ces questions économiques réclament des solutions qui sont également économiques.

Certains efforts doivent également être accomplis pour comprendre comment certaines régions frontalières pourraient, à terme, devenir des régions d'échange et de coopération plutôt que des zones de tension et comment davantage d'autonomie à un échelon régional pourrait satisfaire certaines revendications économiques et politiques.

Là où l'Union européenne n'est pas ou n'est plus un facteur incitatif, les institutions intéressées par les questions de minorités doivent trouver d'autres biais – à travers les institutions financières internationales par exemple – pour encourager les gouvernements à agir positivement dans le domaine des politiques minoritaires. Par exemple, des projets majeurs d'infrastructures (financés par la BERD ou la Banque mondiale) pourraient être conditionnés par la mise en place de politiques prenant en compte les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, aboutissant ainsi à l'équivalent financier des critères de Copenhague. Ceci renforcerait, en parallèle, le poids politique des principaux bailleurs de fonds et fournirait davantage de moyens d'influence (par exemple en Asie centrale et dans le Sud-Caucase) aux institutions telles que le Haut-Commissariat.

LA NÉCESSITÉ DE CONSERVER UNE POSTURE INNOVANTE

Les standards et les institutions européennes chargés de protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales apparaissent désormais comme très avant-gardistes. Ils ont joué un rôle important dans la prévention de l'émergence de conflits interethniques violents sur le continent et dans l'intégration d'une certaine diversité. Seulement, ils ont été créés dans et pour une certaine conjoncture européenne liée à la transition postcommuniste et ont, en effet, eu plus d'impact sur les Etats en cours d'adhésion à l'Union européenne.

Maintenant que l'Europe a, avec succès, intégré l'Europe centrale, ses préoccupations doivent s'étendre plus loin, à l'ouest et à l'est. En Europe occidentale, certains moyens mériteraient d'être explorés pour évaluer

l'application du critère lié aux minorités dans les Etats candidats et pour apprendre à vivre dans la diversité. Plus loin à l'est, dans les Balkans, le Sud-Caucase et l'Asie centrale, les institutions européennes doivent porter un regard neuf sur les systèmes de partage du pouvoir et sur les possibilités permettant de différencier le superflu des réels besoins des minorités. Un levier doit également être exercé, peut-être *via* les puissantes institutions financières, pour assurer l'application effective des standards européens relatifs aux minorités.

Le régime européen de protection des minorités s'est développé au travers d'idées innovantes, qui apparaissent encore nécessaires aujourd'hui car les institutions, les gouvernements et leurs engagements doivent rester en phase avec les défis de notre temps.