

## VERS UN RÉGIME EUROPÉEN DE PROTECTION DES MINORITÉS?

PAR

BAPTISTE CHATRÉ (\*)

«Ce problème central qui se pose à toutes les générations et, par suite, aussi à la nôtre, c'est la réponse à la question la plus simple et en même temps la plus nécessaire : comment les hommes peuvent-ils arriver à vivre en paix sur la terre, en dépit de toutes les différences de races, de classes, de couleurs, de religions et de convictions ? C'est le problème qui revient sans cesse et se pose impérieusement à toutes les sociétés, à tous les Etats.»

Stefan ZWEIG (1)

Les questions de minorités (2), au cœur des problématiques de sécurité européenne depuis le début des années 1990, ont constitué un enjeu fondamental des relations internationales tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, à mesure que les constructions nationales en Europe, notamment dans sa partie centrale et orientale, se sont accélérées. En effet, dès le Congrès de Vienne de 1815, les Etats européens ont cherché, à travers le développement d'un ordre européen interétatique, à juguler les effets négatifs de l'application du principe des nationalités, en mettant en place des garanties internationales destinées à protéger les minorités nationales, avec le Congrès de Berlin de 1878 comme point d'orgue. Cette dynamique, qui concernait principalement l'Europe centrale et orientale, perçue comme plus hétérogène que l'Europe occidentale du point de vue des nationalités, a connu des approfondissements ponctuels, notamment lors des règlements de certains conflits – par exemple la Première Guerre mondiale, avec les garanties de la Société des Nations (SdN). Elle a toutefois été brutalement interrompue au cours de la période communiste, alors que l'Europe était séparée en deux ; seule la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a alors cherché, à partir de 1975, à aborder de nouveau cette problématique.

(\*) Adjoint au Chargé de la recherche de l'Institut des Hautes Etudes de Défense nationale (IHEDN, France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Stefan ZWEIG, *Brésil, terre d'avenir*, Editions de l'Aube, 1998 (1941), p. 25.

(2) Pour une étude du concept de «minorité nationale», cf. Baptiste CHATRÉ, «Minorité nationale, un concept européen en question», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 172-188.

Les processus de démocratisation qui ont débuté en Europe centrale et orientale en 1989 ont coïncidé avec une résurgence des questions de minorités, ce qui n'a pas été sans conséquence pour la redéfinition d'une sécurité européenne globale. Dès le début des années 1990, se sont ainsi manifestées des tensions nationalistes, qui ont quelquefois dégénéré en guerre ouverte comme ce fut le cas en Yougoslavie. Le processus de construction et d'institutionnalisation des relations interétatiques européennes, dans son extension vers cette « nouvelle Europe », a donc été contraint – de nouveau – de tenir compte du retour possible de ces risques sécuritaires.

Existe-t-il une réponse européenne cohérente à la recrudescence des conflits de minorités depuis la chute des régimes communistes? L'hypothèse défendue ici est que, depuis 1989, est en gestation un véritable système européen de protection des minorités, qui repose sur des instruments de régulation mis en place par diverses institutions européennes (Union européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, Conseil de l'Europe et OSCE). Afin de corroborer ce postulat, que nous n'envisageons ici qu'en rapport avec l'Europe centrale et orientale, nous considérons ces instruments comme autant d'éléments constitutifs d'un ensemble homogène et interdépendant, que nous entendons aborder à travers le concept de régime international.

#### LE CONCEPT DE RÉGIME INTERNATIONAL

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la coopération internationale s'est enrichie de l'avènement d'organisations internationales, qui favorisent l'interaction entre Etats. Ce développement a poussé les observateurs de la société internationale à mettre au point de nouveaux instruments théoriques capables d'expliquer et de donner à comprendre le fonctionnement des nouvelles relations interétatiques.

Le concept de régime international, dont l'origine, juridique, remonte aux années 1970, jouit d'une utilisation modeste dans la recherche en Relations internationales en raison du caractère flou de sa définition, laquelle peut être résumée comme suit : « *ensembles de principes, de normes, de règles et de processus de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales* » (3). Si, pour les uns, cette définition démontre l'inutilité du concept (4), pour d'autres, elle en traduit la flexibilité et l'adaptabilité (5).

(3) Stephen D. KRASNER, « Structural causes and regime consequences : regimes as intervening variables », in Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca / Londres, 1983, pp. 1-21.

(4) Cf. Susan STRANGE, « *Cave! Hic dragons* : a critique of regime analysis », in Stephen D. KRASNER (dir.), *op. cit.*, pp. 337-354.

(5) Oran R. YOUNG, « International regimes : problems of concept formation », *World Politics*, vol. XXXII, n° 3, 1980, pp. 331-356.

Un régime est en fait un ensemble d'outils qui «socialise» les acteurs – c'est-à-dire favorise les relations –, stimule les arrangements entre États et favorise leur convergence d'intérêts. Il peut s'agir d'une entité concrète et structurée, à l'image des institutions internationales comme l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) ou l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), ou d'une création conceptuelle – immatérielle –, attribuant du sens à une confluence d'intérêts et de comportements, à l'image du «Concert européen» du XIX<sup>e</sup> siècle. Partant, si de multiples structures ont été considérées comme des régimes, notamment dans le domaine sécuritaire, elles ne correspondent pas toujours à une forme institutionnalisée de rapports interétatiques.

Un régime est avant tout défini par une question que certains États cherchent, à travers leur coopération, à résoudre. La définition et la caractérisation d'un régime passent donc nécessairement par l'étude de son origine, laquelle peut être multiple. Un régime est qualifié d'explicite lorsque, en tant que structure, il crée des conditions qui déterminent le comportement des acteurs; dans ce cas, les régimes internationaux «*sont des institutions sociales basées sur des principes, des normes, des règles, des procédures et des programmes acceptés qui gouvernent les interactions des acteurs au sujet de problèmes précis*» (6). Un régime est dit implicite lorsque ce sont les comportements des acteurs qui le définissent (7); les régimes forment alors l'ensemble des comportements internationaux dans un domaine donné (comme la protection des minorités et peuvent provoquer une convergence entre les acteurs. Dans les deux cas, les règles et les procédures définissent les modalités d'action du régime et des acteurs en son sein. Enfin, une troisième voie, évolutionniste, considère que le régime repose sur un contrat concret – dont l'objectif est de résoudre une question –, qui peut par la suite générer un phénomène de *spill-over* – c'est-à-dire de reproduction de comportements.

Nonobstant un sentiment d'imprécision, le concept de régime se distingue de celui de «gouvernance», en cela que les régimes ne sont pas un ordre globalisant (8), mais sont avant tout reliés à une question à résoudre (9) (la santé pour l'OMS, la sécurité occidentale pour l'OTAN); plus qu'une solution précise, le régime constitue un point de départ et une tentative de spécifier

(6) Oran R. YOUNG / Marc A. LEVY, «The effectiveness of international environmental regimes», in Oran R. YOUNG (dir.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, 1999, pp. 1-32.

(7) Jack DONNELLY, «International human rights: a regime analysis», *International Organization*, vol. XL, n° 3, 1986, pp. 599-642; Stephan HAGGARD / Beh A. SIMMONS, «Theories of international regimes», *International Organization*, vol. XLI, n° 3, 1987, pp. 491-517.

(8) James N. ROSENAU, «Governance, order, and change in world politics», in James N. ROSENAU / Ernst-Otto CZEMPIEL (dir.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 1-29.

(9) Cf. Ernst B. HAAS, «Why collaborate? Issue-linkage and international regimes», *World Politics*, vol. XXXII, n° 3, 1980, pp. 357-405.

un objet d'étude (10). Il est donc un instrument analytique permettant de décrire une réalité en cours de formation, un état passager dont la finalité peut être l'institutionnalisation d'un véritable ordre dans le domaine concerné.

#### LA PROTECTION DES MINORITÉS EN EUROPE

La question qui se trouve au cœur d'un système européen ou d'un régime européen de protection des minorités est celle de la résolution des conflits qui peuvent opposer ces dernières aux Etats qui leur donnent la citoyenneté (Etats-hôtes). Ces conflits impliquent plusieurs acteurs (*cf.* tableau 1) : un acteur A (les institutions européennes), qui influe sur un acteur B (Etat-hôte) aux prises avec une minorité considérée (acteur C), voire avec un Etat qui partage avec la minorité la même appartenance nationale (Etat-parent, acteur D).

TABLEAU 1  
Les acteurs de la protection des minorités en Europe

	<i>Les acteurs de la protection des minorités</i>	<i>Exemple : le différend magyaro-roumain en Transylvanie</i>
Acteur A	Institutions régulatrices	Institutions euro-atlantiques (UE, OSCE, Conseil de l'Europe, OTAN)
Acteur B	Etat-hôte	Roumanie
Acteur C	Minorité nationale	Minorité magyare de Roumanie
Acteur D	Etat-parent	Hongrie

Dans ce jeu à quatre acteurs, les institutions ont développé des outils et des mécanismes spécifiques, afin de participer aux discussions et d'influer leur contenu. Les caractéristiques de ces différents instruments ont été dictées par la réalité du terrain et par l'évolution de l'actualité européenne : le caractère modéré des conflits de minorité en Europe centrale et orientale, à l'exception de la Yougoslavie et de la Moldavie, a incité les Européens à s'appuyer sur des mécanismes préventifs.

Avant d'aller plus avant dans l'analyse, il convient d'effectuer un rapide rappel historique de la régulation des questions minoritaires en Europe depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

(10) Andreas HASENCLEVER / Peter MAYER, Volker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p.11.

### *La genèse d'un système européen de protection des minorités*

Constituant une tentative de réguler les problèmes de nationalités dans les nouveaux Etats d'Europe du Sud-Est (article 4 du Traité de Berlin), le Congrès de Berlin (1878) se présente comme le véritable point de départ d'une protection des groupes minoritaires à l'échelle européenne. Néanmoins, par-delà cela, toutes les mesures prises pour la protection des minorités jusqu'à la Première Guerre mondiale se révèlent des échecs relatifs, aucun suivi n'étant prévu par les différents traités (11).

L'origine d'un système européen de protection des minorités remonte donc de façon plus directe à la défunte Société des Nations dont l'objectif était de fonder un nouvel ordre international sur la base d'Etats-nations soucieux de protéger les minorités nationales. Devant l'impossible satisfaction territoriale des nations issues du démantèlement des Empires multinationaux, les Etats à l'origine des traités qui ont conclu la Première Guerre mondiale cherchent à préserver la stabilité et la cohésion du continent européen – donc à pérenniser les Etats existants. En 1918, les groupes nationaux sans Etat propre voient alors leurs droits protégés par de multiples traités internationaux (comme le Traité de Sèvres sur le démantèlement de l'Empire ottoman ou le Traité de Trianon sur celui de la Hongrie, en 1920), dont l'application est garantie par la SdN elle-même et le respect placé sous l'autorité du Conseil de la SdN et de la Cour permanente internationale de justice; les principales dispositions contenues dans ces textes concernent l'égalité des droits et des libertés étendues en matière d'opinion, d'association ou d'éducation.

La SdN donne le ton d'un futur système de protection des minorités : aucune existence juridique collective n'est reconnue aux minorités nationales mentionnées, ce qui provoque, selon Karl Renner, un «*appauvrissement du droit des minorités*», même si la SdN représente «*la première réglementation supra-étatique*» en la matière (12). L'échec de ce système est aussi celui de la SdN, qui a cherché de façon trop évidente à imposer les volontés des vainqueurs aux vaincus. Voyant dans ce «double standard» – les mêmes règles ne s'appliquent pas à tous – «*une atteinte à leur souveraineté*», les Etats se sont montrés peu coopératifs et ont dénoncé rapidement les traités.

Après la Seconde Guerre mondiale, alors que le système international se caractérise alors par la présence d'Etats multinationaux (URSS, Tchécoslovaquie, Yougoslavie) et la stabilisation d'Etats à fortes minorités nationales, le système européen de protection des minorités, qui se focalise, eu

(11) Outre ceux déjà cités, la Conférence de Londres de 1830, la Convention de Paris de 1856, la Convention internationale de Constantinople de 1881 et le Traité de Bucarest de 1913 contiennent des clauses concernant les minorités.

(12) Karl RENNER, *La Nation, mythe et réalité*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998 (1937), pp. 84-85.

égard aux désastres du conflit, focalise sur le développement des droits de l'homme, se veut plus modeste. Plus précisément, entre 1945 et 1989, «*les questions liées aux minorités ne suscitèrent guère l'attention*» (13). L'avènement du Conseil de l'Europe marque une étape cruciale dans le développement d'un système de protection à l'échelle européenne, avec la mise au point de normes fondamentales comme la Convention européenne des droits de l'homme (1950) ou la Charte sociale européenne (1961); la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme deviennent alors des institutions incontournables en la matière. Quant à la CSCE, elle fait part, dès sa création en 1975, de sa volonté d'intervenir dans ce débat. Enfin, au sein des Etats européens eux-mêmes, un large consensus émerge autour de l'attribution de droits spéciaux aux groupes minoritaires, tel que le droit à l'autonomie territoriale (Euskadi, Sud-Tyrol), même si aucun document européen n'attribue, avant les années 1990, de consistance juridique à ces différentes expériences.

L'approche de la question minoritaire par l'ensemble des Etats européens et donc la constitution d'un régime européen de protection des minorités se révèlent fortement dépendantes de l'évolution du système international, laquelle se caractérise, après 1989, par une accélération des changements de frontières et des mouvements de création/désintégration des Etats. C'est ainsi que, après avoir été considérées comme un problème de sécurité et de stabilité régionale suite à la Première Guerre mondiale et avoir été un enjeu mineur de la Guerre froide, les minorités reviennent sur le devant de la scène internationale à la faveur des processus de démocratisation post-communistes. Dans cette perspective, les institutions européennes ont poursuivi leur adaptation contextuelle en impulsant une nouvelle dynamique à la construction d'un régime européen de protection des minorités à travers l'évolution de quatre institutions : le Conseil de l'Europe, l'OTAN, la CSCE et l'Union européenne.

### ***Les mécanismes d'influence du régime européen de protection des minorités***

Aujourd'hui, le régime de protection des minorités en Europe peut être considéré comme fondé sur trois mécanismes (*cf.* tableau 2). En premier lieu, la persuasion internationale, dont l'objectif est de convaincre les Etats de modifier leurs pratiques *via* le droit international, est liée au développement d'une protection juridique des minorités comme moyen de prévenir toute détérioration des relations minorité/majorité. Ensuite, la socialisation institutionnelle, qui consiste à favoriser les rapports sociaux entre acteurs en conflit au sein des institutions européennes, est un instrument de média-

(13) Pentassuglia Gaetano, *Minorités en droit international*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004, 328 p., p. 26.

tion capable de modifier le comportement des acteurs en intervenant directement auprès d'eux. Enfin, l'influence hégémonique, qui est la transmission d'un modèle par des moyens plus coercitifs, procède de l'utilisation du système de la conditionnalité – changement de comportement des acteurs contre la promesse d'avantages le plus souvent économiques – comme moyen de pression efficace. A cela s'ajoute un instrument militaire – voire humanitaire – destiné à séparer les belligérants, qui, utilisé uniquement dans les Balkans occidentaux, ne sera pas abordé ici.

TABLEAU 2  
Les institutions et leurs mécanismes d'influence  
sur la protection des minorités en Europe

<i>Mécanismes</i>	<i>Institutions</i>	<i>Outils</i>
<i>Persuasion internationale</i>	OSCE, Conseil de l'Europe et Union européenne	Normes
<i>Socialisation institutionnelle</i>	OSCE et Conseil de l'Europe	– Médiation (HCMN et missions OSCE) – Respect et suivi de l'application des normes – Participation institutionnelle
<i>Influence hégémonique</i>	Conseil de l'Europe, OTAN puis Union européenne	Conditionnalité politique à l'adhésion

*La persuasion internationale et la protection des minorités en Europe*

Ce mécanisme repose sur l'influence d'un modèle normatif comme agent de changement : l'idée à son fondement est que l'existence et la promotion de normes internationales respectées et cohérentes peuvent inciter un acteur étatique à se les rendre opposables. L'influence procède de la légitimité et de la crédibilité de l'acteur à l'origine du modèle normatif – ici les institutions européennes. Les actions des Etats visés peuvent alors être affectées par le développement d'une approche normative commune. Par leur simple présence, certains modèles normatifs peuvent donc influencer sur la conduite des acteurs.

Les institutions européennes, depuis la fin de la Guerre froide, ont développé une somme considérable de normes destinées à garantir la protection des minorités sur le continent. Les principales normes de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne peuvent constituer un modèle normatif unique susceptible d'être perçu, à l'extérieur, comme un tout cohérent et valable dans le domaine de la protection des minorités, comme le montre le tableau 3.

TABLEAU 3

**La protection normative des minorités en Europe  
par l'UE, l'OSCE et le Conseil de l'Europe**

<i>CSCE/OSCE</i>	<i>Conseil de l'Europe</i>	<i>UE</i>
<p>La dimension humaine de la CSCE, dont le document de Copenhague de 1990 (utilisation de sa langue maternelle en public, enseignement dans sa langue maternelle et, surtout, promotion de l'autonomie territoriale) et la Charte de Paris de 1990.</p> <p>Les recommandations du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE : les Recommandations de La Haye, qui précisent les modalités d'enseignement en langues minoritaires; celles d'Oslo concernant les droits linguistiques; celles de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique.</p>	<p>La Recommandation 1134 (§7) précise que <i>«les minorités constituent l'un des grands sujets qui appellent une coopération et une consultation avec les pays d'Europe centrale et de l'Est»</i>.</p> <p>La Recommandation 1177, qui réaffirme le dilemme entre frontières politiques et frontières nationales (§2), assure que chaque citoyen doit avoir la possibilité de se voir reconnaître des caractéristiques spécifiques (§4).</p> <p>La Charte des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 5 novembre 1992.</p> <p>La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) de 1993 récapitule les engagements politiques souscrits par les Etats dans le cadre de la CSCE et définit les droits basiques des minorités nationales.</p> <p>La Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (juin 2002).</p>	<p>La directive du Conseil des ministres n° 43 de 2000 sur l'égalité de traitement des personnes quelle que soit leur appartenance nationale ou leur origine culturelle.</p> <p>Le Traité constitutionnel européen adopté en juin 2004 (art. 21) mais non ratifié par tous les Etats membres.</p>

*La socialisation institutionnelle et la protection des minorités en Europe*

L'objectif de ce deuxième mécanisme, plus directement axé sur les acteurs, est triple.

Il s'agit en premier lieu de modifier les priorités des acteurs par l'utilisation de processus basés sur le dialogue. La médiation peut alors être considérée comme un mode de négociation, où l'acteur A encourage les autres acteurs (B, C et D) à définir une solution commune. L'OSCE a utilisé un instrument particulièrement efficace pour ce mécanisme au cours des années 1990, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales : appelé à jouer le rôle d'intermédiaire et de médiateur entre les acteurs d'un conflit minoritaire potentiellement violent, il agit de façon à trouver des terrains d'entente entre les représentants des minorités et ceux de leur Etat-hôte afin de favoriser leur dialogue, par le biais, par exemple, de tables rondes; ce travail du Haut-Commissaire avec les acteurs peut déboucher sur la production de recommandations ciblées, qui sont non contraignantes mais deviennent de véritables moyens d'intervention – les processus d'élargissement de l'UE et de l'OTAN ont permis de les transformer en des instru-



ments efficaces et respectés. Autre instrument destiné à prévenir l'escalade des conflits, les Missions longue durée de l'OSCE sont des structures flexibles – aux mandats variés –, destinées à arranger des contacts avec les différents acteurs afin de collecter des informations et de promouvoir le dialogue local; elles peuvent également comporter une dimension plus coercitive avec un possible rôle de maintien de la paix.

La socialisation institutionnelle vise en outre à observer et favoriser le respect des normes acceptées à travers la mise en place d'un processus *ad hoc*. La capacité des institutions à contrôler et, le cas échéant, à sanctionner les agissements irrespectueux d'un Etat participe de leur influence. Ce mécanisme inclut une assistance internationale, dont l'objectif est d'adapter les normes afin de faciliter leur internalisation par l'Etat visé. Ici, le suivi est à la charge d'organes particuliers tels que, outre les mécanismes de suivi d'adhésion que nous aborderons un peu plus loin, le Comité de suivi de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe chargé d'apprécier les modalités d'application du texte.

Enfin, la socialisation peut directement influencer sur les politiques des acteurs étatiques, en faisant participer ceux-ci au fonctionnement des institutions : les acteurs sont alors directement impliqués dans la recherche de compromis et de consensus interétatiques, notamment à propos du problème à l'origine de leurs rapports tendus. Ce mécanisme repose sur l'adaptation et la reproduction des comportements de certains Etats participants par d'autres, qui partagent les mêmes préoccupations. L'institution fonctionne alors comme un forum où certains acteurs deviennent des sources d'influence en fonction, notamment, de leur légitimité internationale (14). Cette participation des acteurs se produit dans le cadre des institutions décisionnelles des différentes organisations étudiées ici, mais aussi au sein d'organes particuliers telle la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, chargée de concilier les positions des différents acteurs en réglant certains litiges juridiques entre Etats-membres (comme la loi hongroise sur le statut des minorités magyares, au sujet de laquelle la Roumanie s'est opposée à la Hongrie).

### *L'influence hégémonique et la protection des minorités en Europe*

Ce troisième mécanisme est lié à l'influence plus consistante (*hard*) d'un tiers (A) sur le comportement des parties (B, C et D), influence qui passe par le recours à des mesures d'encouragement, en cas de respect, ou de sanctions – entendues ici comme mesures répressives –, en cas de non-respect de certains principes. Il a des conséquences d'ordre social – isolation,

(14) I. William ZARTMAN / Saadia TOUVAL, «International mediation in the post-Cold war era», in Chester A. CROCKER / Fen Osler HAMPSON / Pamela AALL (dir.), *Managing Global Chaos. Sources Of and Responses to International Conflict*, US Institute of peace, Washington, 1996, pp. 445-461.

dénonciation, perte de statut, visibilité – et matériel – aides ou sanctions économiques (15).

La conditionnalité – économique ou politique – qui est le fondement de ce mécanisme constitue une forme de socialisation « par la puissance ». Le concept de conditionnalité politique a principalement été pensé dans la perspective de l'attribution d'une aide au développement aux Etats en voie de développement, soumise au respect de la démocratie et des droits de l'homme. Dans le domaine de la protection des minorités, la SdN avait déjà utilisé le principe en faisant de la protection des minorités une condition essentielle à la reconnaissance internationale des nouveaux Etats (16).

Quand il a défini les critères d'adhésion que devaient respecter les Etats candidats après 1989, le Conseil de l'Europe a exigé des futurs membres l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – et donc l'acceptation du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme –, le respect des minorités nationales – en particulier *via* l'acceptation du protocole additionnel à la CEDH sur les droits des minorités et de la Recommandation 1201. Les intégrations de nature politique de plusieurs Etats de la région qui ne respectaient pas ces critères – comme la Roumanie – ont obligé le Conseil à mettre au point un mécanisme de suivi des adhésions à partir de 1993. Depuis lors, les engagements souscrits par les Etats lors de leur adhésion ont fait l'objet d'un contrôle régulier de la part du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil.

De son côté, l'OTAN n'a jamais explicitement établi de critères d'adhésion. Néanmoins, l'étude sur l'élargissement publiée en 1995 peut être considérée comme présentant une liste précise des contributions attendues des Etats candidats. Ceux-ci doivent notamment « démontrer qu'ils sont attachés aux normes et aux principes de l'OSCE et qu'ils les respectent, y compris le règlement, par des moyens pacifiques, des querelles ethniques, des litiges territoriaux d'ordre externe, y compris des revendications irrédentistes, ou des litiges juridictionnels d'ordre interne » (§72). Le principe n° 6 de l'étude souligne que « les Etats en proie à des querelles ethniques ou ayant des litiges territoriaux d'ordre externe [...] doivent s'employer à régler ces différends par des moyens pacifiques conformément aux principes de l'OSCE. Le règlement de tels différends serait un facteur entrant en ligne de compte dans la décision d'inviter un Etat à devenir membre de l'Alliance ».

Enfin, dans la perspective de son élargissement, l'Union européenne a défini trois critères. Le troisième, dit politique, précise que l'Etat candidat doit jouir d'institutions politiques stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des

(15) Cf. Jeffrey T. CHECKEL, « Social mechanisms and the quality of cooperation : are Europe and the EU really all that different? », *ARENA Working paper*, n° 8, 2004.

(16) Bruce CRONIN, *Institutions for the Common Good. International Protection Regimes in International Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 81.

minorités. A la différence du Conseil de l'Europe, ce critère politique a fait l'objet d'un suivi pré-adhésion, un fois ouvertes les négociations suite à la publication de l'Agenda 2000 (1997) : chaque année, la Commission européenne a évalué le respect, par chaque candidat, des différents critères retenus et publié des rapports annuels sur les progrès accomplis. Le système, qui repose sur la Commission, inclut également des observations du Parlement européen, qui nomme un rapporteur pour chaque Etat candidat. Pour évaluer le respect du troisième critère, la Commission s'est fondée sur des indicateurs fournis, pour l'essentiel, par le Conseil de l'Europe et l'OSCE (17).

#### VERS UN RÉGIME EUROPÉEN DE PROTECTION DES MINORITÉS ?

##### *Des mécanismes et des outils constitutifs d'un régime*

Un régime est nécessairement associé à une volonté collective de résoudre un problème spécifique. Ainsi, un régime de sécurité repose sur la volonté de réguler les relations entre différents Etats, afin que le recours à la guerre soit mutuellement jugé trop coûteux (18). Nous considérons ici qu'un régime européen de protection des minorités émerge progressivement en partant du principe que « *la protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités [...] constitue un domaine de la coopération internationale* » (19), même s'il apparaît qu'un tel système reste généralement inclus dans l'ensemble plus vaste des droits de l'homme (20).

L'existence d'un régime européen de protection des minorités repose à la fois sur les instruments spécifiques de chacune de ces institutions et sur les conséquences juridiques de leurs normes ; on peut élargir ces principes de base à tous les mécanismes susceptibles de concourir à la protection des minorités. Ainsi, de manière plus générale, un régime européen de protection des minorités se définit comme la réponse des Etats et des institutions ouest-européens aux défis que constitue la résurgence des conflits de minorités à l'est de l'Europe. Cette réponse puise ses racines dans une histoire européenne commune qui fait de la question minoritaire un élément caractéristique de l'identité continentale : les quatre institutions victorieuses de la Guerre froide (OTAN, OSCE, Conseil de l'Europe et Union européenne)

(17) Martin BRUSIS, «The European Union and interethnic power-sharing arrangements in accession countries», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n° 1, 2003.

(18) Cf. par exemple, Robert JERVIS, «Security regimes», in Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, op. cit., pp. 173-194.

(19) Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1<sup>er</sup> nov. 1995, disponible sur le site Internet [conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/157.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/157.htm).

(20) Bertil DUNÉR, *The Global Human Rights Regime*, Studentlitteratur, Lund, 2002, 227 p.

ont ainsi chacune mis en place des approches prenant en compte la question des minorités en Europe centrale et orientale et formant progressivement un système cohérent. Si ce régime européen de protection des minorités ne possède pas de structure propre, il repose néanmoins sur une cohérence institutionnelle qui inscrit la protection des minorités dans l'architecture politico-économique du continent européen.

Le régime européen de protection des minorités pourrait donc être défini comme l'ensemble des règles, des normes, des procédures et des principes participant à la protection des minorités dans chacune des quatre institutions citées. Ainsi et de façon indirecte, un tel régime comprendrait également les expériences, les modèles, les pratiques et les valeurs des États membres de ces institutions. La cohérence d'un tel système, qui peut apparaître disparate, repose sur des États membres communs aux quatre institutions, institutions dont l'interaction est génératrice de dialogue et de rapprochement; de surcroît, ces institutions européennes sont considérées à l'Est, notamment au cours des années 1990, comme formant un tout : «*dès le départ, la politique étrangère hongroise a considéré l'OSCE, l'Union européenne, l'OTAN, l'UEO, le Conseil de l'Europe, les institutions de l'Initiative centre-européenne et l'OCDE comme des éléments complémentaires d'un système unique*» (21).

Le régime européen de protection des minorités correspond donc à une double relation, fonctionnelle et politique, entre les différentes institutions européennes. Ces dernières sont, d'une part, interdépendantes par leurs instruments, puisque la mise en place de normes et de procédures par l'une améliore l'effectivité des autres : ainsi, les normes d'une institution peuvent influencer les autres institutions – par exemple, la mise en place d'un suivi du respect des minorités par le Conseil de l'Europe concourt à améliorer celui de l'UE et la mise en avant des droits individuels par l'UE a limité l'expansion des normes collectives au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. D'autre part, elles sont perçues comme politiquement interdépendantes : le Conseil de l'Europe, puis l'OTAN sont perçus en Europe centrale et orientale comme les premières marches de l'accession à l'UE. L'interdépendance des différentes institutions qui constituent le régime européen de protection des minorités justifie son existence : il est souvent difficile de distinguer, par exemple, le rôle de l'Union européenne de celui du Conseil de l'Europe dans la régulation d'une question minoritaire (22). L'utilisation du concept de régime permet justement de prendre en compte tant une approche globale, qui dépasse les institutions, qu'une approche individuelle.

(21) Gouvernement hongrois, *Rapport de la République de Hongrie. Application de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, 1999.

(22) Gwendolyn SASSE, «Minority rights and EU enlargement: normative overstretch or effective conditionality?», in Gabriel N. TOGGENBURG (dir.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, LGI/OSI, Budapest, 2004, pp. 59-83.

### *Les institutions du régime*

L'environnement post-Guerre froide a créé les conditions d'une importante redéfinition des fonctions des institutions internationales. Les organisations européennes qui semblaient destinées, au début des années 1990, à manœuvrer dans la même zone géographique et à traiter les mêmes problématiques – les conflits identitaires notamment – ont cherché à développer certaines fonctions spécifiques, tentant notamment de redonner une substance politique et humaine aux instruments utilisés dans la prévention des conflits. Ces fonctions correspondent à un savoir-faire *sui generis*, acquis depuis leur création et éprouvé par des expériences de terrain – l'OSCE et le Conseil de l'Europe ont été obligés de limiter leur implication en évitant les terrains glissants (Tchéchénie, ex-Yougoslavie) et de recentrer leurs fonctions.

Ce mouvement de recentrage contraste avec l'extension des actions de l'Union européenne et de l'OTAN. En effet, au-delà de sa fonction sécuritaire et militaire, l'OTAN a cherché par exemple à promouvoir la stabilité, la démocratisation et donc la recherche de solutions pour les questions minoritaires. Deux raisons principales expliquent son influence dans les conflits de minorités : la première est liée à l'identité de l'Alliance en tant qu'organisation vainqueur de la Guerre froide, qui symbolise mieux que toute autre l'Occident ; la seconde est liée à l'hégémonie américaine au sein de l'OTAN et à la volonté des nouvelles démocraties de se rapprocher, *via* l'OTAN, des Etats-Unis. L'OTAN n'a eu d'influence que dans la limite où la stabilité de l'Europe centrale et orientale était en jeu et que celle-ci dépendait des conflits de minorités. C'est pourquoi l'OTAN a notamment cherché à influencer sur l'apaisement des relations entre l'Etat-parent et l'Etat-hôte. De son côté, l'UE montre, à travers le développement d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qu'elle cherche également à élargir ses compétences en matière de protection des minorités ; les évolutions récentes dans l'observation des droits de l'homme au sein de l'Union, avec l'extension du domaine d'activité de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, contrastent fortement avec la crise identitaire que traverse le Conseil de l'Europe, qui voit là un de ses thèmes favoris approprié par l'Union.

L'architecture de la protection européenne des minorités présente une nette structuration entre observation et réaction. Nous pouvons distinguer, d'une part, les organisations socialisantes, comme l'OSCE ou le Conseil de l'Europe, qui se sont développées autour de l'observation et du suivi des conflits minoritaires et de la mise en place de normes internationales ; les actions de ces organisations s'avèrent souvent peu contraignantes en raison de leurs moyens d'action très limités : sans système du type « carotte et bâton » (*sticks and carrots*), elles restent dépendantes d'autres acteurs plus puissants. D'autre part, nous pouvons isoler les organisations à tendance hégémonique, telles que l'UE ou l'OTAN, qui sont capables d'imposer leurs

vues aux États concernés : par une puissance économique, politique ou militaire et le soutien appuyé de puissants États, elles exercent une influence qui dépasse les frontières de la zone même de l'organisation et utilisent des moyens efficaces en matière de suivi et de contrôle.

Ces quatre institutions, si elles multiplient de façon fructueuse leurs interventions en faveur d'une régulation des conflits, laissent toutefois l'impression d'un savant complexe de chevauchement de leurs activités. Même si l'Union a, de façon remarquable, utilisé les instruments normatifs développés par l'OSCE et le Conseil de l'Europe, la question de la coopération interinstitutionnelle se pose de façon accrue entre ces deux dernières. En effet, l'étendue de leurs buts et de leurs compétences fait qu'elles agissent parfois sur les mêmes terrains, avec les mêmes moyens et pour les mêmes objectifs. Ainsi, la place du Conseil de l'Europe au sein de ce régime pose problème car la multiplicité des intervenants comme gage d'efficacité est contrebalancée par la nécessité de rendre l'institution plus efficace en contraignant plus effectivement les États.

Il est par conséquent intéressant de s'interroger sur une possible intégration du Conseil au sein de l'Union, qui pourrait faire du premier un instrument réellement efficace pour la défense des minorités. Le lancement, en 2004, d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union ne plaide pas dans ce sens (23). La perspective d'un renforcement de l'intérêt de l'Union vis-à-vis de la protection des droits de l'homme – et des minorités – laisse pourtant présager d'une telle nécessité. En attendant, le Conseil de l'Europe et l'OSCE cherchent à renforcer leur coopération intergouvernementale classique pour le suivi du respect des engagements des États, en impliquant, par exemple, le Haut-Commissaire dans le Comité de suivi de la Convention-cadre.

#### QUEL RÉGIME EUROPÉEN DE PROTECTION DES MINORITÉS ?

Il existe un véritable système européen de protection des minorités, qu'on peut apparenter au concept de régime. Au-delà de la présupposition d'une réalité sociale – mécanismes socialisateurs – et objective – institutions –, un tel régime possède également, *in fine*, une existence subjective. En effet, la perception qu'ont les acteurs locaux d'un dialogue avec une structure unique, pourtant composée de différentes institutions, et à propos d'un thème précis, se révèle aussi indiscutable que décisive. Le seul bémol à son existence réside dans le fait qu'il est essentiellement construit à l'Ouest et appli-

(23) Commission européenne, *Communication from the Commission. The Fundamental Rights Agency. Public Consultation Document*, COM (2004) 693 final, Bruxelles, 25 oct. 2004, disponible sur le site Internet [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/fundamental\\_rights\\_agency/communication\\_com2004\\_693\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/communication_com2004_693_en.pdf).

qué à l'Est : il s'agit par conséquent d'un régime occidental spécifique à l'Europe centrale et orientale.

Ce régime, sans réalité institutionnelle appropriée, demeure le résultat d'une réflexion inductive (24) car il n'existe qu'à travers les quatre organisations prises en compte dans ce travail. Il est donc avant tout une construction théorique indissociable de l'institutionnalisation politique de l'Europe. Il est en lui-même et pour lui-même fragile, car son existence dépend de sa structure, résultat d'un ensemble de pratiques, de normes, de mécanismes et d'instruments lentement développés depuis le XIX<sup>e</sup> siècle dans le but de résoudre la question identitaire en Europe. Ce régime n'est pas qu'une création *ex nihilo*, mais plutôt la conséquence de deux processus : une concertation des puissances occidentales pour institutionnaliser leurs relations et une prise en compte accrue des phénomènes identitaires et, notamment, des questions minoritaires en tant qu'enjeux de sécurité internationale.

A l'image d'autres régimes internationaux, ce régime européen de protection des minorités se présente comme un point de convergence dans un domaine précis. La protection des minorités est l'un des nombreux thèmes autour desquels on essaie de développer un consensus européen centré sur l'UE et d'aboutir, à terme, à la confluence comportementale des États européens par la concrétisation d'une coopération objective et subjective plus poussée.

La viabilité de l'ensemble structurel assurant la protection des minorités repose sur des textes et des institutions pérennes, une fois la question du double standard résolue entre les deux parties de l'Europe. A ce titre, la Convention-cadre pour la protection des minorités en constitue un élément fondateur, au même titre que certains instruments comme le Comité de suivi de la Convention-cadre ou le Haut-Commissaire. Si, avant 1990, l'ensemble hétérogène chargé de la question minoritaire en Europe pouvait être appréhendé comme sous-partie d'un régime des droits de l'homme, il a depuis acquis une certaine autonomie : la question minoritaire s'est progressivement émancipée de la tutelle des droits de l'homme, ainsi que l'illustrent les organes spécialisés créés par le Conseil de l'Europe. Reste maintenant à savoir si une telle structure définie à travers le concept de régime est efficace dans les questions minoritaires les plus brûlantes qui touchent le continent européen. Cela passe par des études de cas, notamment en Europe centrale et orientale, car un tel ensemble n'existe que si sa cohérence, sa viabilité et son effectivité sont démontrées (25). Un régime de protection des minorités est encore en gestation et sa réalité suppose de nouveaux progrès dans la manière dont les États européens appréhendent la question minoritaire.

(24) Cf. Donald J. PUCHALA / Raymond F. HOPKINS, «International regimes : lessons from inductive analysis», in Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca/Londres, 1983, pp. 61-91.

(25) Cf. Volker RITTBERGER, «Regime dynamics : the rise and fall of international regimes», in Volker RITTBERGER (dir.), *International Regimes in East-West politics*, Pinter Publishers, Londres / New York, 1990, pp. 1-8.

