Chaire Inbev-Baillet Latour
Union européenne - Russie
UCL - KUL

iee
DOCUMENT
43

# La pan-européanisation de la gestion des conflits de minorités

OCTOBRE 2009

Gaëlle PELLON

UCL PRESSES UNIVERSITAIRES DE LOUVAIN

Éléments sous droits d'auteur

©Presses universitaires de Louvain, 2009

Dépôt légal : D/2008/9964/9
ISBN : 978-2-87463-115-3
EAN 9782874631153
Imprimé en Belgique
Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur ou de ses ayants droit.

Couverture : Marie-Hélène Grégoire

Diffusion : www.i6doc.com, l'édition universitaire en ligne

Sur commande en librairie ou à
Diffusion universitaire CIACO
Grand-Place, 7
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél. 32 10 47 33 78
Fax 32 10 45 73 50
duc@ciaco.com

Éléments sous droits d'auteur

# Sommaire


**Avant-propos** 6

**Introduction** 13

**1 La grammaire des minorités** 19

1.1 Panorama des minorités . . . . . 19

1.1.1 une réalité complexe... . . . . 19

1.1.2 ...et mal définie : les débats juridiques, méthodologiques et de pouvoir autour de la définition des minorités 23

1.1.3 Processus d'ethnogenèse . . . . . 31

1.2 Les conflits de minorités . . . . . 43

1.2.1 Les différentes dimensions des conflits de minorités . . 44

1.2.2 Du jeu simple au jeu complexe : droits de minorités *versus* sécurité des États ? . . . . . 55

**2 L'internationalisation** 69

2.1 L'EU-isation de la question des minorités . . . . . 69

2.1.1 La protection des minorités nationales comme enjeu des élargissements . . . . . 70




Éléments sous droits d'auteur

2.1.2 Les limites de la politique de l'UE vis-à-vis des minorités lors des élargissements . . . . . 77
2.2 Les autres acteurs européens . . . . . 95
2.2.1 L'action du Conseil de l'Europe : un rôle en amont . . . 96
2.2.2 L'OSCE, l'OTAN et la gestion des conflits de minorités . 102
2.3 les limites structurelles . . . . . 104
2.3.1 L'absence ou l'insuffisance d'un système de surveillance 105
2.3.2 les limites de la non-discrimination . . . . . 108
2.3.3 Concurrence entre organisations internationales . . . . 110

**3 La construction de la coopération** **117**
3.1 L'évolution des organisations internationales . . . . . 117
3.1.1 S'adapter en réaffirmant son rôle . . . . . 121
3.1.2 S'adapter par conversion institutionnelle . . . . . 125
3.1.3 S'adapter en s'élargissant . . . . . 128
3.1.4 S'adapter à travers l'institutionnalisation des interactions . . . . . 132
3.2 Les relations inter-institutionnelles . . . . . 133
3.2.1 Le développement de la communication . . . . . 135
3.2.2 La coopération sur le terrain . . . . . 138
3.2.3 Un continuum de coopération ? . . . . . 143
3.3 Transnistrie . . . . . 145
3.3.1 Dimensions, phases et niveau de violence . . . . . 145
3.3.2 Analyse en réseaux et analyse graphique . . . . . 149

**Conclusion** **159**

Éléments sous droits d'auteur

# Liste des tableaux


1.1 Typologie Peace-Com . . . . . 48
1.2 La dimension territoriale . . . . . 53
1.3 Dimensions des conflits de minorités . . . . . 55

2.1 Minorités évaluées lors des élargissements . . . . . 76
2.2 Minorités présentes et évaluées -Suite . . . . . 77
2.3 Les dimensions des conflits de minorités présentes et évaluées . . . . . 90
2.4 Suite du tableau précédent . . . . . 91
2.5 Budgets 2007 des organisations régionales . . . . . 114

3.1 Relations institutionnalisées entre les Organisations . . . . . 134
3.2 Dimensions du conflit en Transnistrie . . . . . 146
3.3 Mesures de centralité . . . . . 151
3.4 Mesures de centralité-Phase 2 . . . . . 154
3.5 Mesures de centralité-Phase 3 . . . . . 155




Éléments sous droits d'auteur

Éléments sous droits d'auteur

# Liste des schémas

1.1 Les minorités dans l'Europe élargie . . . . . 20
1.2 Conflits actifs par type d'incompatibilité . . . . . 50

2.1 Niveau d'internationalisation des conflits actifs . . . . . 111

3.1 Les organisations internationales et leurs États membres . . 131
3.2 Conflict Management Network en 2004 . . . . . 154
3.3 Conflict Management Network en 2008 . . . . . 156



Éléments sous droits d'auteur

Éléments sous droits d'auteur

déplacement, voire le nettoyage ethnique, s'il le fallait. Mais les conflits inter-ethniques et intra-étatiques des années 1990 dans les Balkans, ont provoqué une véritable révolution copernicienne dans la perception européenne de la question minoritaire. Un des enseignements des conflits de l'ex-Yougoslavie pourrait être que la paix et la stabilité d'un État et de ses voisins dépendent aussi du traitement réservé aux minorités. Dans ce sens, l'intégration de la question des minorités dans les critères de Copenhague est l'aboutissement logique des mutations de la politique européenne en matière de minorité.

L'élargissement provoque également une rupture complète de la conception européenne des minorités. Rupture à court terme, l'entrée des nouveaux membres ayant engendré l'intégration de la question des minorités nationales, qui était, jusqu'à présent, du ressort de la politique extérieure de l'Union européenne. La protection des minorités fait à présent partie des objectifs communautaires de l'UE, puisqu'il lui sera désormais difficile d'exiger le respect et la protection des minorités nationales seulement pour les dix nouveaux membres et les États tiers, en laissant les anciens membres protégés par le principe de non-ingérence. Rupture à long terme, l'impact de l'élargissement de l'UE du point de vue des minorités va beaucoup plus loin que la question du « double standard ».

Les minorités nationales représentent aussi un formidable défi politique qui se décline en deux enjeux majeurs : les droits des minorités nationales et la stabilité politique. La protection des droits des minorités nationales est, en partie, garantie, au niveau international et européen, par un certain nombre d'instruments juridiques, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, ou au niveau européen, par la

Éléments sous droits d'auteur

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Mais le droit international des droits des minorités reste subordonné aux principes de souveraineté et de respect de l'intégrité territoriale des États. Les États cherchent à éviter que la (trop grande) reconnaissance des minorités, en particulier une reconnaissance de droits culturels collectifs, ne fasse le lit de revendications sécessionnistes et indépendantistes. La gestion de la diversité culturelle s'apparente donc à une lame à double tranchant : garantir la cohésion sociale en instaurant un « vouloir-vivre » collectif, soutien de l'unité politique, tout en protégeant et en promouvant la diversité culturelle.

De l'étude de la situation des minorités dans les pays européens, trois cas de figures se dégagent : la négation, l'acceptation et la promotion. Certains États, comme la France, la Bulgarie et la Turquie, refusent purement et simplement de reconnaître l'existence de minorités sur leur territoire. D'autres, au contraire, reconnaissent volontiers l'existence de minorités nationales et aménagent le système politique afin d'intégrer cette diversité. L'Espagne des Commmunidades autónomas, la confédération helvétique, l'Allemagne de Lander, en sont de bons exemples. Puis viennent les pays qui font de la présence de minorités nationales, la justification de leur existence. La Hongrie, avec ses vingt-trois minorités nationales et sa forte présence dans la Transylvanie roumaine, a mis en place un système politique qui vise à promouvoir les minorités nationales de Hongrie et hors de Hongrie.

Face à cette multitude de situations et de problématiques, une question se pose : comment l'Union européenne élargie a-t-elle intégré la problématique des minorités nationales lors des élargissements de 2004 et 2007 ? Le propos ici est donc d'analyser l'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur la politique européenne des minorités. Ce ques-

Éléments sous droits d'auteur

tionnement fera l'objet des deux premiers chapitres de cette contribution. La situation des minorités dans les nouveaux pays membres sera analysée dans un premier temps. C'est à travers une typologie que nous analyserons les minorités, afin de mieux cerner « les situations minoritaires », et de mettre à jour les deux principaux enjeux liés aux conflits de minorités (droits de l'homme et stabilité politique). L'approche européenne de la question minoritaire dans le cadre du processus d'élargissement sera analysée dans un deuxième chapitre. La Commission européenne a été attentive à la situation des minorités dans les pays candidats, à travers les critères de Copenhague, définis en 1993. Cette pratique explicite de la conditionnalité politique inclut le respect et la protection des minorités nationales parmi les prérogatives à l'entrée dans l'Union européenne. Ce monitoring a permis, sinon d'améliorer, du moins de révéler la situation de certaines minorités, telles que les Russophones en terre balte ou les Rom. En outre, le processus d'élargissement de 2004 et de 2007 a également permis de souligner les paradoxes de la politique de « double standard » de l'Union européenne : d'une part, les États membres ne sont pas égaux entre eux devant leurs minorités, et d'autre part, la politique extérieure des droits de l'homme mise en œuvre par l'UE n'a pas encore d'équivalent au niveau du territoire européen.

La dernière partie de cette analyse dépasse le strict cadre de l'Union européenne. La protection et le respect des minorités dans la Grande Europe riment avec l'émergence progressive d'une véritable politique paneuropéenne des minorités. Cette politique, bien qu'à l'état embryonnaire, existe déjà à travers les activités, de plus en plus coordonnées et harmonisées du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'UE et de l'OTAN. L'EU-isation de la question des minorités ne représente, , en effet„ d'une partie des efforts entrepris par les organisations internationales chargées de la paix et de la sécurité en Grande Europe pour gérer les conflits de minorités.

Éléments sous droits d'auteur

Depuis la décennie des années quatre-vingt dix, les actions des organisations internationales liées à la question des minorités connaissent une plus grande coordination. Ce processus d'institutionnalisation de la gestion d'un type de conflit est une spécificité pan-européenne. L'objectif final de cette étude est de souligner les dynamiques de ce processus, et ce , afin de mettre à jour les mécanismes de la pan-européanisation de la question des minorités. C'est donc une nouvelle perspective d'analyse de la gestion des conflits de minorités qui est proposée ici.

Éléments sous droits d'auteur

# Chapitre 1

# La grammaire des minorités

## 1.1 Panorama des minorités

Définir la réalité de la situation des minorités en Europe constitue une entreprise complexe, tant les questions de recensement et de définition sont délicates.

### 1.1.1 une réalité complexe...

Un rapide regard sur la carte de l'Europe centrale et orientale (c.f. figure 1[1]) suffit à montrer que l'Europe des minorités est coupée en deux.

Dans la moitié nord de l'Europe, le phénomène minoritaire est relativement réduit. Cela signifie qu'il y a, soit une minorité fortement représentée, comme c'est le cas en Estonie et en Lettonie où la minorité russe représente respectivement 25,6% et 30%, soit qu'il y a plusieurs minorités mais qu'elles ne représentent qu'une faible proportion de la population nationale. Par exemple, la loi polonaise reconnaît officiellement neuf

1. Copyright www.eurominority.eu ©1999 - 2009



Éléments sous droits d'auteur

vanes Russophones[7], Polonais, Slovaques, Tchèques, Serbes, Arméniens etc. Parmi eux, les Hongrois sont les plus nombreux, ils représentent entre 1,5 et 2 millions d'individus. Ils vivent en majorité en Transylvanie. Il faut également noter la présence massive des Rom qui sont entre 300 000 et 500 000. En Bulgarie, la minorité turque est assez importante, environ 800 000 personnes. Comme en Roumanie, il y a une forte minorité rom (400 à 800 000 personnes).

S'ajoutent à ces minorités, les Rom, seule minorité a-territoriale d'Europe. Les Rom, avec plus de 12 millions de personnes, sont devenus la « plus grande minorité ethnique d'Europe » depuis l'élargissement de 2004. Il y a également en Europe , des « minorités ethniques dispersées », qui sont, selon l'acception du Conseil de l'Europe, des communautés caractérisées par l'absence de « Kin-state »; la présence dans plusieurs pays ; des caractéristiques ethniques, religieuses, linguistiques ou culturelles communes aux membres de ces groupes ; et qui ne constituent pas une majorité dans quelque pays du Conseil de l'Europe que ce soit. Selon cette définition, sont considérées comme minorités ethniques dispersées : les Tartars, les Juifs, les Rom/Tsiganes et les Karaites de Lituanie ; les Rom de Pologne (Rom polonais, les Kelderasze, les Lowaris et les Bergitkas Romas (Tsiganes des montagnes) ainsi que les Rom de Roumanie. Ce panorama des minorités en Europe montre qu'il existe une grande diversité d'appellations[8]. Certains pays parlant de *minorités ethniques*, d'autres de *minorités nationales* ou encore de *langue régionale*. Il ne faut pas s'y méprendre, derrière cette polysémie, se cachent les véritables enjeux de la question des minorités.

---

7. Olexandre Prygarine, "Les « vieux-croyants » (Lipovane) du delta du Danube," *Ethnographies* 34/2 (2004).

8. Pour un aperçu des différentes conceptions étatiques du terme « minorités », voir le rapport 2005 du Réseau EU d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux (CFR-CDF), Thematic comment n°3 : The Protection of Minorities in the European Union, CFR-CDF.ThemComm2005.en, P 10

Éléments sous droits d'auteur

### 1.1.2 ...et mal définie : les débats juridiques, méthodologiques et de pouvoir autour de la définition des minorités

#### L'impasse de l'approche juridique

En 1950, M. F Capotorti, membre de la Sous-Commission des Nations Unies, proposait la définition suivante : *« Une minorité est un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État- possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue»* [9]. En 1984, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'ONU[10] charge le rapporteur Jules Deschenes de rédiger une autre définition. Celui-ci définit alors la minorité comme *«un groupe de citoyens d'un État, en minorité numérique et en position non dominante dans cet État, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires des uns des autres et animés, fut-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant l'égalité en fait et en droit avec la majorité*[11]». Ces deux définitions sont toujours sujettes à controverses au niveau des instances internationales.

Au sein du Conseil de l'Europe, où la protection des minorités natio-

9. Capotorti, F., Etudes des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques [1977] (Genève : Nations Unies, Série d'études sur les droits de l'homme, No 5, 1991), § 568

10. Elle s'intitule depuis 1999 la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme

11. Propositions concernant une définition du terme « minorité » (document E/CN.4/Sub.2/1985/31), citation § 181 (publiée sous le titre « Qu'est ce qu'une minorité ? » In *Cahiers de droit* 27 (1) (1986), pp 255-291

Éléments sous droits d'auteur

nales est un enjeu fondamental, la question de la définition n'a pas encore été tranchée en dépit des tentatives de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise. Celle-ci a proposé, dans sa Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités, la définition suivante : «*S'agissant de minorités nationales, c'est-à-dire de groupes séparés ou distincts, bien définis et établis sur le territoire d'un État, dont les membres sont des nationaux de cet État et présentent certaines caractéristiques religieuses, linguistiques, culturelles ou autres qui les distinguent de la majorité de la population*[12]». Cette définition n'a pourtant pas été retenue par le Comité des ministres. Ainsi, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995(CCPMN), ne comporte pas de définition de la minorité. Le Rapport explicatif précise ainsi que « *La Convention-cadre ne contient aucune définition du terme « minorité nationale ». Ce faisant, il a été décidé d'adopter une position pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe*[13]» .

En dépit de ces difficultés, il existe un relatif consensus sur certains aspects, objectifs et subjectifs, du concept minorité[14]. Au vu des définitions précédentes, une minorité est donc un groupe de personnes qui se trouve en position de non-domination [critère relationnel]. La minorité possède des caractéristiques communes différentes de celle de la majorité [aspect communautaire] et possède une volonté de cultiver ces différences. Elle est empreinte de solidarité [critère psychologique] à l'égard des autres membres de la minorité.

Aussi paradoxal que cela puisse paraitre, le critère quantitatif n'est pas

12. Rec. 1134 (1990), Conseil de l'Europe

13. STE 157, Conseil de l'Europe

14. Laszlo Trocsanyi, "Unité et diversité de l'Europe : les minorités nationales. Synthèse des travaux," in Delperée Francis and Trocsanyi Laszlo (eds.), *L'unité et la diversité de l'Europe. Les droits de l'homme des minorités : les exemples belges et hongrois* (Bruxelles : Bruylant, 2003).

Éléments sous droits d'auteur

utilisé comme critère distinctif. A partir de combien de personnes peut-on considérer qu'un groupe de personnes constitue une minorité ? Cette question est, bien entendu, sans fondement, dans la mesure où une minorité n'est pas forcément en infériorité numérique. Avant l'indépendance du Kosovo, les Albanais représentaient près de 80% de la population de la province mais ils ont été *minorisés* pendant des années via des mesures discriminatoires mises en place par la réforme de la Constitution en 1989. Les Afrikaners d'Afrique du Sud pendant l'apartheid ne représentaient que 10% de la population mais ne pouvaient en aucun cas être considérés comme une minorité et bénéficier des garanties internationales.

Trois éléments définitionnels sont actuellement controversés. Le premier élément qui fait l'objet de controverse est la base de référence. L'infériorité numérique d'un groupe dépend , en effet, de la méthode de comptage. Ainsi, les anglophones du Québec sont en situation minoritaire à l'intérieur de la province mais constituent l'écrasante majorité si l'on se place dans l'ensemble canadien. Des remarques semblables peuvent être faites pour les Néerlandophones de la région de Bruxelles, minoritaires dans cette région, mais majoritaires en Belgique. A propos de cette question, le Comité des Nations Unies a préconisé une approche basée sur la prise en considération de l'État dans sa globalité, tandis que le Conseil de l'Europe a répondu par une approche basée sur l'État dans ses subdivisions au sens large du terme[15].

Le deuxième élément contesté concerne l'exigence de possession de la

15. « Protection des minorités en Belgique », Rapport de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme, 18 avril 2002, doc. 9395 révisé, Conseil de l'Europe. D'après le Rapport, « la Commission considère qu'il est nécessaire d'évaluer si un groupe de personnes constitue une minorité [...] à tous les niveaux où ledit groupe risque d'avoir besoin d'une protection en raison de la décentralisation de certaines fonctions : l'État, mais aussi les collectivités régionales et locales. En fait [...] ce sont normalement les collectivités territoriales qui jouissent de compétences dans les domaines intéressant directement les minorités : exclure ces circonscriptions du champ d'application de la Convention-cadre serait, par conséquent, contraire au but et à l'objet de cette dernière »

Éléments sous droits d'auteur

nationalité de l'État. Encore une fois, les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont pris des positions très divergentes. Le Pacte des Droits Civils et Politiques ne retient pas la nationalité comme critère obligatoire, par contre, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales considère que seules les personnes possédant la nationalité de l'État peuvent bénéficier des droits et obligations découlant du texte, une position qui n'est pas sans poser de question au vue de la problématique des apatrides ou des « nouvelles minorités ». En 2006, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a adopté un « Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités »[16]. L'objet de ce Rapport visait à définir dans quelle mesure les non-ressortissants doivent bénéficier de la protection spéciale accordée aux minorités. La controverse à ce propos provient de l'absence de définition du concept de minorité. Le Groupe de travail créé pour éclaircir cette question constate que «*[...]les droits de l'homme sont universels et la plupart des droits étendus des minorités - notamment les droits linguistiques - déjà conférés à un groupe minoritaire ne devraient pas être refusés à certaines personnes au seul motif de leur citoyenneté. Une telle différentiation ne serait pas conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination.* »[17] De ce fait, « *L'inclusion d'une exigence de citoyenneté dans une définition générale (nationale) ne viole pas, au plan formel, un quelconque instrument international juridiquement contraignant. A la lumière des derniers développements dans la mise en oeuvre des normes internationales pertinentes, tant dans le contexte des Nations Unies que dans celui de l'Europe, une telle inclusion est néanmoins considérée comme un élément restrictif. Il conviendrait dans la mesure du possible d'éviter cette inclusion, y compris dans une*

16. Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, adopté par la Commission de Venise lors de la 69e session plénière (Venise, 15-16 Décembre 2006), Etude n° 294 / 2004, CDL-AD(2007)001

17. Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, p41

Éléments sous droits d'auteur

affirmait que « C´est blesser un peuple au plus profond de lui-même que de l'atteindre dans sa langue et sa culture. Nous proclamons le droit à la différence. Il est indigne de la France qu'elle rejette ses richesses, qu'elle soit le dernier pays d'Europe à refuser à ses composantes les droits culturels élémentaires, reconnus dans les conventions internationales qu'elle a elle-même signées... ».

Cependant, l'attitude de la France à l'égard de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires témoigne de la contradiction de la position française. La France a assorti la signature de ladite Charte d'une Déclaration Interprétative qui précise comment la France compte interpréter la Charte et la mettre en application (puisque celle-ci est une Charte à la carte). l'interprétation française est conforme à la vision universaliste et individualiste des droits de l'Homme, l'article I, 1 précisant que « Dans la mesure où elle (la Charte) ne vise pas à la reconnaissance et la protection des minorités, mais à promouvoir le patrimoine linguistique européen, et que l'emploi du terme de « groupes » de locuteurs ne confère pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, le Gouvernement de la République interprète la Charte dans un sens compatible avec le Préambule de la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi et ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion[22] ». Le 20 mai 1999, le Président de la République, Jacques Chirac, saisit le Conseil Constitutionnel pour examiner la conformité de la signature de la Charte avec la Constitution, compte tenu de la déclaration interprétative de la France. Dans son article premier, le Conseil Constitutionnel décide que « La Charte des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution ». l'introduction de la pluralité linguistique et culturelle est interprétée comme une menace à l'intégrité de l'État-Nation,

22. Déclaration No 99-412 DC. 15 juin 1999

Éléments sous droits d'auteur

fondée sur la stricte coïncidence entre la Nation française et le territoire. L'article premier de la Constitution de 1958 stipule en ce sens que la République est « une et indivisible ». Et le Conseil constitutionnel d'affirmer qu'il y a bien une spécificité corse mais qu'elle ne peut s'exprimer à travers la notion de *« peuple corse »*[23].

**Le pouvoir de nommer**

Au-delà des problèmes juridiques, la question de la définition des minorités est également subordonnée à des problèmes méthodologiques directement liés à la problématique du pouvoir ; ce que certains auteurs ont appelé « le pouvoir de nommer »[24]. En effet, il s'avère assez difficile de quantifier le phénomène minoritaire dans les États membres. Les recensements nationaux sont problématiques, notamment à cause de la méthodologie de comptage. Les catégories utilisées par chaque pays ne sont pas identiques[25]. Par exemple, la Hongrie, dans son Rapport sur l'« Application de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales » de janvier 1993, utilise les catégories « langue maternelle » et « origine nationale » pour le recensement de sa population. En Pologne, les premiers recensements incluant la catégorie « nationalité » et « langue » ont eu lieu en 1998. La Roumanie, quant à elle, fonde le recensement sur le principe du « libre consentement des personnes relatif à [l'] origine ethnique » . En Bulgarie, les catégories de recensements ont aussi fortement évolué. Les tous premiers recensements qui ont eu lieu au XIXème siècle comportaient les catégories « religion » et « langue maternelle ». L'indicateur « nationalité » apparait en 1990. En 1992, le re-

23. Décision du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de la Corse.

24. Marco Martiniello and Patrick Simon, "La catégorisation et la classification comme enjeux de pouvoir. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés post-migratoires," *Revue Européenne des Migrations Internationales* 21/2 (2005).

25. Patrick Simon, Statistiques "ethniques" et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe - Rapport d'étude, 2007.

Éléments sous droits d'auteur

censement comporte les indicateurs « langue maternelle », « religion » et « groupe ethnique ». Alors que les possibilités de réponse étaient limités dans les années 90 à ces trois indicateurs (On ne pouvait être que bulgare, turc, rom, tatare, juif, arménien, circassien, gagaouze ou autre), le recensement de 2001 introduit la réponse « refus de s'identifier » pour les trois catégories[26].

Face à cette triple difficulté -sémantique, méthodologique et de pouvoir- certaines institutions, comme le Conseil de l'Europe, ont tout simplement opté pour une approche plus pragmatique. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne comporte pas de définition des minorités. En outre, il est important de souligner que depuis la réunion sur la Dimension humaine de la CSCE de l'été 1990, les États participants ont adopté le Document de Copenhague dans lequel ils affirment que « L'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix ».

De ce point de vue, l'approche juridique, aussi passionnante et importante qu'elle soit, ne semble pas constituer un angle d'approche satisfaisant. La question des minorités doit être saisie dans son contexte politique, social et historique. La Commission de Venise souligne, elle-même, « [qu'elle] est d'avis que l'attention ne devrait plus être portée à la question de la définition, mais à la nécessité d'un exercice sans entrave des droits des minorités dans la pratique[27]

26. Voir Rapport présenté par la Bulgarie conformément a l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/SR(2003)00

27. Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, adopté par la Commission de Venise lors de la 69e session plénière (Venise, 15-16 Décembre 2006), Etude n° 294 / 2004, CDL-AD(2007)001, p 43

Éléments sous droits d'auteur

### 1.1.3 Facteurs endogènes et exogènes d'ethnogenèse

L'Europe centrale et orientale est une zone de carrefour. Plus que toute autre partie de l'Europe, elle se caractérise par la présence d'axes stratégiques et de couloirs de communication. La vallée du Danube, zone fertile et peu montagneuse, parcourue par le grand Danube long de 2850 km, a toujours été une zone de passage et de contacts. Au cours des siècles, les populations se sont naturellement réparties le long de ces axes. Pourtant, si à l'origine les populations sont indo-européennes, la différenciation culturelle s'est progressivement construite au gré des influences extérieures. La présence sur le territoire européen de cinq grands Empires (romain, ottoman, allemand, des Habsbourgs et russe puis soviétique) a laissé de profondes traces, que ce soit au niveau culturel, religieux, linguistique ou politique[28], créant par là même ce qui fait la spécificité de cette région : un extraordinaire enchevêtrement de peuples, qui se mêlent et s'entrecroisent par delà les frontières étatiques. Dans cette partie de l'Europe, peu de frontières étatiques coïncident avec les frontières ethniques. Et Yann Richard et André-Louis Sanguin d'écrire que « La grande originalité de cette Europe post-communiste est d'être un espace où se rencontrent deux grands mondes culturels (la germanité et la slavité), deux alphabets (le latin et le cyrillique) et quatre grandes religions (catholicisme, protestantisme, orthodoxie, islam) »[29]. L'existence de minorités n'est pourtant pas la seule résultante des influences externes que les populations ont pu subir au cours des siècles. Les facteurs endogènes, relevant de la construction identitaire et de la domination, ainsi que les facteurs exogènes relatifs à la modification des frontières étatiques participent à la création des mi-

28. Philippe Richardot, *Les grands empires, Histoire et géopolitique* (Paris : Ellipses, 2003).

29. Ana Sancheva, "Les minorités en Europe centrale et orientale," *Synthèse de la Fondation Robert Schuman* /25 (2001).

Éléments sous droits d'auteur

norités.

**Facteurs endogènes d'ethnogenèse**

Contrairement aux récents évènements liés à la publication par le gouvernement italien du décret autorisant le fichage des Rom sur base de leur appartenance ethnique, [30] l'appartenance à une minorité relève « d'une question de choix personnel », et ce, depuis l'Acte final de la Conférence d'Helsinki de la CSCE en 1975. Ce retournement du principe d'appartenance, s'il marque une véritable révolution dans la manière de catégoriser les personnes, s'accorde avec les approches interactionnistes déjà développées en sciences humaines. Max Weber définissait, dans *Economie et Société*, les groupes ethniques comme « des groupes humains qui nourrissent une croyance subjective à une communauté d'origine fondée sur des similitudes de l'habitus extérieur ou des moeurs, ou des deux, ou sur des souvenirs de la colonisation ou de la migration » [31]. Les groupes ethniques sont donc, avant tout, basés sur la croyance en une origine commune qui crée, *in fine*, une communauté abstraite, imaginaire, selon le concept cher à Benedict Anderson [32]. En anthropologie, les réflexions de Frederick Barth sur les frontières des groupes ethniques font références en la matière. Fondamentalement différente de l'approche primordialiste, qui développe une conception figée du groupe ethnique [33], Barth privilégie une conception dynamique des groupes ethniques. Ceux-ci sont compris comme des « catégories d'attribution et d'identification opérées par les acteurs eux-

30. Voir à ce sujet la Résolution du Parlement européen du 10 juillet 2008 sur le recensement des Rom en Italie sur base de leur appartenance ethnique. P6_TA(2008)0361 ; voir également le Rapport de l'OSCE « Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy, Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008 ». Disponible à l'adresse suivante : http://www.osce.org/documents/odihr/2009/03/36620_en.pdf

31. Max Weber, *Economie et société* (Paris : Plon, 1971).

32. Benedict Anderson, *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism* (London : Verso, 1991).

33. Philippe Poutignat and Jocelyne Streiff-Fenard, *Théories de l'éthnicité* (Paris : PUF, 1995).

Éléments sous droits d'auteur

mêmes et ont donc la caractéristique d'organiser les interactions entre les individus »[34]. L'accent est donc mis sur les conditions qui permettent, malgré la mobilité des groupes et les interactions inter-culturelles, de maintenir la différence culturelle. C'est une perspective complètement nouvelle qui marque le passage d'une « étude des caractéristiques des groupes à l'étude des propriétés d'un processus social »[35].

Le processus social est au cœur de l'analyse interactionniste et tend à replacer la problématique des minorités dans celle de la grammaire des relations entre plusieurs groupes ethniques et/ou des relations entre le groupe minoritaire et l'État qui l'accueille. En faisant un parallèle avec ce que disait Simone de Beauvoir dans *Le Deuxième sexe*, on pourrait alors écrire, « On ne naît pas minorité, on le devient »[36]. C'est ce que rappelle en substance Henri Giordan, en citant Norbert Rouland : « Norbert Rouland a proposé récemment une remarquable approche politique et juridique du problème [de la définition du concept de minorité] : « il n'existe pas de minorité en soi ; elles ne se définissent que structurellement. Ce sont des groupes mis en situation minoritaire par rapport de force, et de droit, qui les soumettent à d'autres groupes au sein d'une société globale dont les intérêts sont pris en charge par un État qui opère une discrimination soit au moyen de statuts juridiques inégaux (politique de l'apartheid), soit grâce aux principes d'égalité civique (en privant de droits spécifiques des collectivités dont la situation sociale et économique est particulière, l'égalité civique peut créer ou perpétuer des inégalités de fait) »[37].

Toute la « question » des minorités, doux euphémisme qui englobe finalement toutes les variantes juridique, anthropologique, politique, géopoli-

34. Frederick Barth, "Les groupes ethniques et leurs frontières," in Poutignat Philippe and Streiff-Fenard Jocelyn (eds.), *Théories de l'éthnicité* (Paris : PUF, 1995).

35. Poutignat and Streiff-Fenard, *op. cit.*

36. Simone de Beauvoir, *Le deuxième sexe* (Paris : Gallimard, 1998).

37. Henri Giordan, *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l´homme* (Paris : Editions Kimé, 1992); Isabel Taboada-Leonetti, "Stratégies identitaires et minorités," in Camilleri Camille (ed.), *Stratégies identitaires* (Paris : PUF, 1997)

Éléments sous droits d'auteur

CONTACTS

**Chaire Inbev-Baillet Latour à l'UCL**

---

*Institut d'études européennes*
1, place des Doyens
1348 Louvain-la-Neuve
Tel +32 (0)10 47 85 29
Fax + 32 (0)10 47 85 30
spetschinsky@euro.ucl.ac.be
www.uclouvain.be/euro

**Leerstoel Inbev-Baillet Latour aan de KUL**

---

*Instituut voor Internationaal en Europees Beleid*
Parkstraat, 45 bus 3602
3000 Leuven
Tel +32 (0)16 32 32 50
Fax +32 (0)16 32 30 88
ria.laenen@soc.kuleuven.be
http://soc.kuleuven.be/iieb

**Fonds Inbev-Baillet Latour**

---

Baron Philippe de Schoutheete de Tervarent, President
Mrs Inge Raemaekers, Assistant
Brouwerijplein, 1
3000 Leuven
Tel +32 16 27 61 59
Fax +32 16 50 61 59
Inge.Raemaekers@inbev.com
www.inbev-baillet-latour.com

Éléments sous droits d'auteur