

Minorités et élargissement : la politique de la diversité

Par Camille Lépinay — Mardi 12 octobre 2010 | Tags : Institutions européennes, Minorités



Pour citer cet article : Camille Lépinay, "Minorités et élargissement : la politique de la diversité", Nouvelle Europe [en ligne], Mardi 12 octobre 2010, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/933>, consulté le 24 mai 2012

En 1993, le Conseil européen de Copenhague énonça les critères dits « de Copenhague » pour adhérer à l'UE et y inclut, parmi les critères politiques, la question du « respect et la protection des droits des minorités ». Le 1^{er} décembre 2009, le Traité de l'Union européenne (TUE) modifié par le Traité de Lisbonne, mentionne le « droit des personnes appartenant à des minorités » parmi les valeurs de l'UE (article 2 TUE) que tout pays candidat doit respecter (article 49 TUE). Dans quelle mesure cette question des minorités éclaire l'évolution de la politique d'élargissement de l'UE ?

Une préoccupation pour le cinquième élargissement

La question des minorités est en fait une préoccupation née de la perspective d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, qui aboutira en 2004 et 2007 (c'est le « cinquième élargissement » de l'UE). Pour le comprendre, il faut se replacer dans le contexte du début des années 1990 marqué par la peur des conflits ethniques, notamment avec la désintégration violente de l'ex-Yougoslavie. De plus, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception de la Pologne, comprenaient des minorités significatives, notamment les minorités russophones des pays baltes et les minorités hongroises en Slovaquie et Roumanie.

Pays candidats	Principales minorités (% de la population)	Total

Lettonie	Russes (30%), Biélorusses (4%), Ukrainiens (3%)	44%
Estonie	Russes (28%), Ukrainiens (2,7%), Biélorusses (1,5%)	35%
Lituanie	Polonais (9%), Russes (8%)	20%
Slovaquie	Hongrois (11%), Roms (4,8 à 10%)	18-23%
Bulgarie	Turcs (9,4%), Roms (3,4 à 7%)	15-18%
Roumanie	Hongrois (7,8%), Roms (5 à 7%)	13-15%
Slovénie	Croates (2,8%), Serbes (2,4%), Bosniaques (1,4%), Hongrois (0,43%), Italiens (0,16%)	8%
République tchèque	Slovaques (4%), Roms (2,3%)	7%
Hongrie	Roms (4 à 5%), Allemands, Slovaques, Croates, Roumains	6%
Pologne	Allemands, Ukrainiens, Biélorusses, Roms	1,3%

Source : Commission Européenne, Avis sur les pays candidatures, Agenda 2000, 1997

Dès 1990, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) s'intéressa à la question des minorités sous l'angle de la prévention des conflits. Ainsi, sa « Charte de Paris pour une Nouvelle Europe » rappela en novembre 1990 que « *la paix, la justice, la stabilité et la démocratie exigent que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales soit protégée* ». La CSCE, puis l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) qui lui succéda en 1995, développèrent des normes à ce sujet, que la Communauté européenne adopta.

Le 16 décembre 1991, la Déclaration des Ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne sur les lignes directrices pour la reconnaissance des pays d'Europe de l'Est et de l'URSS et la Déclaration sur la Yougoslavie comportèrent une référence au respect et à la protection du droit des minorités.

Par ailleurs, la protection des droits des minorités était une préoccupation importante du Conseil de l'Europe, qui fut une sorte « d'antichambre » de l'UE avec l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à cette organisation au début des années 1990. Plusieurs articles de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH/LF) permettent de protéger les droits des minorité. En particulier, l'article 14 interdit la discrimination sur des motifs ethniques ou religieux. De plus, en 1995 le Conseil de l'Europe rédigea la Convention-Cadre pour la Protection des Minorités nationales (ci-après « Convention-cadre »), qui impose aux États signataires de protéger les

minorités, sans pour autant créer des droits directement évocables par les citoyens comme dans le cas de la CEDH. Le respect de la CEDH est également assuré par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) du Conseil de l'Europe, siégeant à Strasbourg. Dans son arrêt *Chapman vs. Royaume-Uni* du 18 janvier 2001, celle-ci a ainsi souligné l'émergence d'un consensus international parmi les États du Conseil de l'Europe sur le nécessaire respect des besoins spécifiques des minorités.

Ce contexte explique l'inclusion du « respect et la protection des minorités » parmi les critères de Copenhague, qui énoncèrent d'ailleurs une conditionnalité politique de l'UE qui avait été plus discrète pour l'élargissement à la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Dans ses avis sur chaque pays candidats, formulées dans sa communication dite « Agenda 2000 » de 1997, la Commission européenne reprit ces critères et analysa ainsi systématiquement la question des minorités dans les pays candidats. Elle fit de même dans les rapports de suivi. Par exemple, la protection des minorités était l'une des limites soulignées dans le cas de la Lettonie et de la Slovaquie, deux candidats qui furent « recalés » en 1997 pour la première vague d'élargissement, avant d'être inclus en 1999. De plus, dans son rapport de 2000, la Commission souligna la nécessité d'améliorer la situation des populations Roms en Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Roumanie et Slovaquie. Dans le cadre des partenariats d'accession et du programme PHARE, des programmes ont été mis en œuvre pour aider ces populations Roms.

L'émergence d'un acquis communautaire pour protéger les minorités

Paradoxalement, quand le « respect et la protection des minorités » furent mentionnés parmi les critères de Copenhague en 1993, ils n'étaient pas explicitement mentionnés dans les traités européens, mais seulement de façon indirecte et récente. En effet, le Traité de Maastricht ajouta l'article 6 TUE imposant le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH, dont l'interdiction de discrimination de l'article 14 susmentionné. De plus, le traité d'Amsterdam de 1997 fit du respect des principes de l'article 6 TUE un critère d'adhésion, même s'il n'entra pas en vigueur avant 1999 et ne fut donc pas utilisé pour l'ouverture des négociations d'adhésion en 1997. Cependant, dans son rapport de 2002, la Commission souligna qu'avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les critères politiques définis à Copenhague étaient devenus des principes constitutionnels de l'UE.

Mais déjà, dans son arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) de Luxembourg avait souligné que « *le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect* ». Pour ce faire, la CJCE de Luxembourg s'est inspirée de la jurisprudence de la CEDH de Strasbourg. Par ces renvois entre Cours et Conventions, l'UE a donc adopté l'acquis du Conseil de l'Europe.

En outre, à partir de 2000, sur la base d'une nouvelle compétence introduite par le Traité d'Amsterdam, l'UE a élaboré une politique de lutte contre la discrimination avec la Directive 2000/43/EC imposant l'égalité de traitement sans considération d'origines ethniques ou

raciales. L'Agence des Droits fondamentaux de l'UE, établie en 2007, est aussi chargée d'étudier « *la protection des droits des personnes appartenant à des minorités* ».

Enfin, le Traité de Lisbonne inclut expressément les « *droits des personnes appartenant à des minorités* » dans le nouvel article 2 TUE sur les valeurs de l'UE. On peut noter l'évolution par rapport à la formule de 1993 (« *le respect et la protection des minorités* »). En effet, se posait la question de savoir si le droit des minorités conférait des droits aux individus de ces minorités (notamment le droit de ne pas être discriminé) ou des droits collectifs pour les minorités en tant que groupes (le droit d'être représentées politiquement par exemple). L'UE a donc adopté la première approche, centrée sur les individus, suivant en cela l'approche du Conseil de l'Europe. En outre, le Traité de Lisbonne permet l'adhésion directe de l'UE à la CEDH et donne pleine valeur juridique à la Charte européenne des droits fondamentaux (propre à l'UE) dont l'article 21 interdit la discrimination pour appartenance à une minorité nationale.

Tous ces développements ont permis l'élaboration d'un « acquis communautaire » sur la question des minorités, qui n'est donc plus seulement un critère politique mais fait désormais partie des chapitres à adopter dans les négociations d'adhésion.

Cependant, deux tensions persistent. Premièrement, il n'existe pas de définition précise de ce qu'est une minorité. Ce sont les gouvernements qui définissent ceux que les normes internationales et européennes permettent de protéger.

Deuxièmement, quatre États membres (la France, la Grèce, la Belgique et le Luxembourg) n'ont toujours pas signé la convention-cadre susmentionnée. Plus généralement, on peut admettre que les « anciens » États membres n'ont pas subi comme les « nouveaux » et les pays candidats un monitoring pour s'assurer du respect et de la protection des minorités chez eux. D'où le reproche de « deux poids, deux mesures » dans l'application du critère des droits des minorités. Cette critique est souvent formulée par les pays candidats, et elle a aussi été émise dans un rapport de l'*Open Society Institute*. Néanmoins, deux garde-fous existent. Depuis 1999, tous les États membres peuvent faire l'objet de la procédure de sanction de l'article 7 TUE imposant le respect de l'article 6 TUE, certes seulement en cas de violations graves. De plus, sur la base de l'acquis communautaire élaboré ces dernières années, la Cour de Justice de Luxembourg peut protéger les « *droits des personnes appartenant à des minorités* » également dans les « anciens États membres ».

Ces développements montrent que l'UE a ainsi progressivement comblé son retard en termes de droit des minorités en adoptant les normes d'autres organisations internationales, et suggèrent qu'elle s'est aussi enrichie du processus d'élargissement.

Bilan et perspectives

Au-delà de ces développements juridiques, quel a été l'impact réel du processus d'élargissement pour les minorités ? Selon le rapport Kok présentant un bilan de l'élargissement en 2003 pour la Commission, le processus d'adhésion a eu un impact positif obligeant les pays candidats à porter plus d'attention aux droits des minorités, notamment en renforçant le cadre juridique et par la mise en œuvre de plans d'action pour améliorer la

situation des Roms. Le rapport conclut que l'élargissement a ainsi réduit les risques de frictions à l'intérieur des pays candidats. Dans une publication récente, A. Ghione souligne également le rôle clef joué par la DG Elargissement de la Commission pour promouvoir cette question des minorités. Tous les experts qu'il a interviewés partageaient l'avis que la situation des Roms se serait détériorée en l'absence de pression de l'UE pendant l'élargissement.

Ghione mentionne cependant que la persistance de la marginalisation des Roms a été admise par la Commission européenne dans un document interne de 2003. Il semble en effet que les progrès législatifs n'aient pas été suivis de politiques volontaristes pour mettre en œuvre les avancées juridiques. Une autre universitaire, G. Sasse souligne également que si les normes internationales et européennes ont influencé les débats et l'adoption de législations en faveur des minorités dans les pays candidats, les conditions politiques domestiques ont eu un effet plus significatif en termes de résultats. Elle suggère ainsi que l'UE a eu un impact quand ses normes s'inscrivaient dans un agenda politique national et pouvaient être promues par des minorités organisées politiquement. Elle regrette aussi que les normes européennes soient restées relativement vagues et que l'UE n'ait pas pu offrir un encadrement suffisant pour leur mise en œuvre. Elle rappelle enfin que la pression de l'UE pour améliorer le sort des minorités est plus forte avant l'ouverture des négociations, et disparaît une fois le pays entré dans l'UE.

Ce constat peut être généralisé à la politique de conditionnalité : l'attractivité de l'UE explique son pouvoir d'imposer ses conditions aux pays candidats, pouvoir qui diminue une fois le pays admis. D'ailleurs, l'expérience du cinquième élargissement, en particulier à la Roumanie et la Bulgarie, la « fatigue » de l'élargissement, la situation des pays candidats conduisent à un renforcement de la conditionnalité dans la politique d'élargissement, comme le soulignent les universitaires D. Phinnemore ou G. Pridham. Désormais, l'acquis communautaire doit non seulement être adopté, mais également mis en œuvre et respecté avant que les chapitres de négociation ne soient clos. En outre, comme dans les cas de la Roumanie et de la Bulgarie, des mécanismes de suivi et de sauvegarde (pour retarder l'adhésion en cas de problème) sont considérés.

Quoiqu'il en soit, les pays des Balkans occidentaux actuellement ou « potentiellement » candidats doivent non seulement effectuer une transition démocratique, mais aussi se construire comme États. Les défis pour la protection des minorités sont ainsi encore plus considérables dans ces pays déchirés par le nationalisme ethnique dans les années 1990. On peut penser à la difficile coexistence des Serbes, Bosniaques et Croates en Bosnie-Herzégovine, au difficile retour des anciens réfugiés serbes en Croatie, aux minorités serbes du Kosovo, aux Roms de ces pays... En Macédoine, l'UE a joué un rôle essentiel dans les négociations des accords d'Ohrid de 2001 intégrant politiquement la forte minorité albanaise, mais cette réussite est encore très fragile.

La question des minorités kurdes et Roms est également très sensible en Turquie, qui n'a pas signé la Convention-cadre. Or, suite aux accords de Lausanne, la Turquie ne reconnaît que les trois minorités arménienne, juive et grecque. Des progrès ont été réalisés ces

dernières années, comme la permission de diffuser la télévision en langue kurde, mais avec de très nombreuses limitations. Dans son rapport d'évaluation d'octobre 2009, la Commission européenne critiquait encore la situation des minorités en Turquie.

Quant au dernier pays candidat, l'Islande, la Commission note dans son avis de février 2010 que la population étrangère y est très limitée et que sa protection est assurée juridiquement, même si l'Islande n'a pas signé non plus la convention-cadre.

<i>Pays candidats</i>	<i>Principales minorités (% de la population)</i>	<i>Total de la population</i>
Croatie	Serbes (4,5%) Bosniaques (0.47%), Italiens (0.44%), Hongrois (0.37%), Albanais (0.34%), Slovènes (0.3%), Rom (0.21%)	7,5%
Turquie	Kurdes (8 à 15 millions), Arméniens (50,000), Juifs (25,000), Grecs (5,000).	12,9 à 24,2%
Islande	24 000 étrangers principalement polonais, lituaniens, allemands	8%

Source : Commission européenne, Avis sur la candidature à l'adhésion de la Croatie (2004), Rapport régulier sur la Turquie (1998, pourcentage total déduit), Rapport analytique sur l'Islande (2010, pourcentage total déduit)

En conclusion, la question des minorités est une bonne illustration de l'affirmation de la conditionnalité politique dans la politique d'élargissement de l'UE dans les années 1990 et de façon accentuée dans les années 2000. Elle suggère également les leçons intéressantes que l'UE peut tirer du processus d'élargissement. Il faut enfin rappeler que les critères d'adhésion ne sont pas une fin en soi : ils ont pour objectif l'amélioration de la sécurité de la périphérie de l'Europe et de la situation des citoyens des pays candidats à l'UE.

Pour aller plus loin

Sur Nouvelle Europe

- Dossier d'octobre 2010 : [Que fait l'Union pour ses minorités ?](#)

Sur Internet

Commission européenne

- Documents concernant le processus d'élargissement des pays du cinquième élargissement
- Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Turquie vers l'adhésion, 1998

- EU support for Roma communities in Central and Eastern Europe, Octobre 2003
- Avis sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'UE, 20/04/2004
- Stratégie d'élargissement et Rapports de progrès 2009, 14/10/2009
- Avis sur la demande d'adhésion de l'Islande à l'UE et Rapport analytique, 24/02/2010

Conseil de l'Europe

- Convention Cadre pour la Protection des Minorités Nationales (CCPMN)
- Etat des signatures et ratifications de la CCPMN

Autres références

- CSCE, Charte de Paris pour une Nouvelle Europe
- « Enlarging the European Union Achievements and Challenges Report of Wim Kok to the European Commission », European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 26/03/2003.
- Ghione, André, *Pushing the Boundaries: DG Enlargement between Internal and External Environments*, EU Diplomacy Paper 7/2010, Collège d'Europe, Bruges, Juillet 2010
- Parlement européen, « Le paradoxe de la protection des minorités en Europe », 05/02/2009
- Toggenburg, Gabriel N. (dir.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2004
- André Ghione, *Pushing the Boundaries: DG Enlargement between Internal and External Environments*, *EU Diplomacy Paper 7/2010*, Collège d'Europe, Bruges, Juillet 2010

À lire

- Phinnemore, David, "Beyond 25-the changing face of EU enlargement: commitment, conditionality and the Constitutional Treaty", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 8, no. 1, 2006, pp. 7-26.
- Pridham, Geoffrey, "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratization*, vol. 14, no. 3, 2007, pp. 446-471.

Source photo : European flags flying in front of the Berlaymont, par TPCOM, sur flickr

<http://www.nouvelle-europe.eu/node/933/90/>

