

LE PROBLÈME DES MINORITÉS DANS L'EUROPE POST-COMMUNISTE

PAR

STANISLAW PAWLAK (*)

La chute de l'Union soviétique, la désintégration de la République fédérale socialiste de Yougoslavie et la chute du communisme dans les autres pays d'Europe de l'Est ont eu un effet double. D'une part, ils ont révélé les problèmes et les difficultés souterrains des minorités nationales, supprimés pendant des années par les gouvernements communistes. D'autre part, ils ont créé des conditions favorables à la résolution démocratique des questions liées aux minorités nationales et ethniques.

La situation des minorités nationales dans les régions du centre et du sud-est de l'Europe post-communistes reflète la diversité de leur histoire. Cet article traite de la position des minorités dans 13 pays post-communistes, s'étendant de l'est de la frontière germano-polonaise à la frontière italo-slovène au sud : la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, la Serbie, le Monténégro, la Croatie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Slovénie et l'Albanie. Alors que quelques-uns de ces pays, situés principalement au nord, ont saisi l'opportunité d'un règlement démocratique de la question des minorités, au sud, en particulier en ex-Yougoslavie, on a assisté à la détérioration tragique du sort de ces dernières.

AUX ORIGINES DES MINORITÉS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

L'existence de minorités nationales dans l'Europe post-communiste résulte en principe des changements territoriaux engendrés par la Première et la Seconde Guerre mondiale, ainsi que par les migrations à motif politique ou professionnel. L'émergence de nouveaux États, de nouvelles frontières dans cette partie de l'Europe, qui n'étaient que rarement basées sur des divisions ethniques ou historiques, a transformé en minorités nationales des peuples qui, pendant des siècles, faisaient partie intégrante des nations voisines.

(*) Professeur à l'Institut de relations internationales de Varsovie (Pologne).

La mise en œuvre de la noble idée d'Etat-nation, introduite par la Révolution française en 1789 et suivie de nombreux mouvements de libération dans la seconde moitié du XIX^e siècle, s'est trouvée renforcée après la Première Guerre mondiale, avec le déclenchement, par la Conférence de Versailles, en 1919, *via* le concept d'autodétermination des nations, de la création ou plutôt de la régénération d'un certain nombre d'Etats-nations en Europe.

Cependant, en dépit des nombreux efforts fournis en ce sens, le postulat d'un Etat établi sur la seule base d'un critère ethnique n'a pas été pleinement mis en pratique. Il y a eu des flux de population entre nations voisines, comme entre la Grèce et la Turquie entre 1922 et 1924 ou bien encore entre la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Après 1945, on a fait de même, avec le transfert des populations allemandes de Pologne, de Tchécoslovaquie et de Hongrie vers l'Allemagne, sur la base des accords de Potsdam. Citons également le transfert, depuis les anciens territoires polonais annexés par l'Union soviétique, de la population polonaise vers la Pologne aux frontières redéfinies. D'après certaines sources, après la Seconde Guerre mondiale, ce sont environ 50 millions de personnes, soit 2 % de la population mondiale, qui ont été déplacés de leur lieu d'habitation originel vers, principalement, leurs Etats-nations (1).

En dépit de la migration vers l'Allemagne d'un grand nombre de ses citoyens, quelques groupes d'Allemands sont restés en Pologne, en République tchèque et en Hongrie. De même, des minorités polonaises vivent toujours dans la Fédération de Russie, en Ukraine, en Biélorussie ainsi que dans les républiques baltes. Plus généralement, il apparaît que la quasi-totalité des Etats européens post-communistes ont leurs propres minorités nationales : si la majorité de celles-ci sont des indigènes, qui y vivent depuis des siècles, une partie consiste en résidents transférés sur la base d'accords internationaux.

Comme on peut le voir, l'existence de minorités nationales dans les pays post-communistes découle d'une histoire turbulente et parfois injuste. Longtemps, les peuples d'Europe centrale et orientale ont été privés de leurs propres Etats-nations : avant la Première Guerre mondiale, leurs terres n'étaient que des parties des territoires des grandes puissances. Les aspirations nationalistes de ces petites nations opprimées et la défaite des puissances d'Europe centrale, telles l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Bulgarie, ainsi que les bouleversements révolutionnaires en Russie ont permis la création des nouveaux Etats par le Traité de Versailles, dont la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie ont bénéficié. De leur côté, la Hongrie et la Bulgarie ont perdu une grande partie de leur territoire et de leur population : le Traité du Trianon n'a laissé à la première

(1) J. BERBAG, *Migracje w awiecie*, Varsovie, 1984, p. 97.

que 32,7 % de son territoire et 40,6 % de sa population d'origine, confinant ainsi deux tiers des Hongrois sur un tiers de leur ancien territoire, le tiers restant se trouvant incorporé dans les Etats voisins respectifs (2) – 36,2 % de l'ancien territoire hongrois ont été transférés à la Roumanie par la cession de la Transylvanie, 22,3 % à la Tchécoslovaquie, 7,4 % à la Yougoslavie et 1,4 % à l'Autriche; en associant les puissances défaites d'Europe centrale de la Première Guerre mondiale, le Traité de Neuilly de 1919 a laissé la Bulgarie diminuée, cédant la plus grande partie de la Macédoine à la Yougoslavie et une partie de la Thrace à la Grèce et transformant ainsi près d'un million de natifs de la Bulgarie, soit environ 16 % de la population, en expatriés.

Les changements de frontière et les transferts de population survenus après chacune des deux guerres mondiales n'ont pas entraîné la création d'Etats purement nationaux. Après 1945, la Pologne, avec sa minorité relativement faible en nombre, est sans doute, en comparaison avec les autres pays de la région, le pays qui s'est le plus approché de l'idéal de l'Etat-nation, même si on y trouve des groupes actifs de minorités.

Si on compare la composition ethnique de la population de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie, de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Yougoslavie et de l'Albanie avant la Seconde Guerre mondiale et juste avant 1960, on peut observer que la taille et la proportion des minorités dans ces pays ont décliné, passant de 27 à 7,1 millions, soit de 26 % à 7,2 % de la population. Ce déclin des minorités, qui a affecté l'ensemble des pays et des groupes ethniques à l'exception de l'Albanie, est lié aux flux migratoires, aux pertes militaires et aux changements territoriaux. Actuellement, les plus grandes minorités de la région sont les Hongrois, les Albanais et les Turcs (3).

LA SITUATION DES MINORITÉS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La situation des minorités se trouvant dans les pays créés après la désintégration de la République fédérale socialiste de Yougoslavie est très complexe. Durant l'existence de la Fédération, les minorités nationales ne désignaient que les groupes ethniques dépourvus du statut d'Etat, c'est-à-dire n'appartenant pas aux six nations incluses dans la Yougoslavie socialiste : les Albanais au Kosovo, la minorité bulgare au sud-est de la Serbie et en Macédoine orientale, les minorités allemande et hongroise de Vojvodine et en Croatie orientale, la minorité italienne en Istrie, la minorité polonaise en

(2) R. PEARSON, *National Minorities in Eastern Europe : 1848-1945*, p. 2.

(3) L.A. KOSINSKI, «Changes in ethnic structure in East-Central Europe : 1930-1960», *Geographic Review*, vol. LI, n° 2, juil. 1969, pp. 388-402.

Croatie, la minorité roumaine à l'est de Vojvodine, les minorités ruthène et ukrainienne en Slavonie orientale et à Vojvodine, ainsi que la minorité turque à Sanžak et en Macédoine. Parmi ces groupes, les plus importants sont ceux formés par les Albanais – 7,72 % de l'ancienne population yougoslave – et les Hongrois – 1,9 %.

Ces groupes nationaux, qui sont demeurés sur leurs terres natales à l'intérieur des nouveaux États issus de la Yougoslavie communiste, compliquant encore la question, déjà difficile, des minorités, correspondent à ce qu'on appelle des minorités autochtones ou expatriées, dotées de leurs propres États-nations, comme les Albanais, les Polonais ou les Turcs. Les pays post-communistes abritent également des minorités dispersées, comme les Roms/Tsiganes, et quelques nouveaux groupes issus de pays asiatiques ou arabes. On ne traitera ici que des «minorités anciennes», qui sont en principe citoyennes de l'État où elles résident.

À la différence de tous les autres États d'Europe post-communiste, la Bulgarie n'accepte pas la notion de «minorité nationale»: sa Constitution suit la doctrine de l'État-nation unique – supposant que la Bulgarie est une nation et un État unitaire – et sa législation comme sa jurisprudence se gardent de s'engager sur le concept de «minorité». Selon la Constitution bulgare de 1991, les minorités du pays (bulgares d'origine turque, une partie des Roms de Bulgarie et quelques 20 000 Slaves pratiquant l'Islam) sont directement protégées par les instruments internationaux. La Bulgarie est partie à tous les instruments internationaux, universels et régionaux importants en matière de droits des minorités, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, la Convention sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de 1960, la Convention européenne sur les droits de l'homme de 1950, ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995.

Georgi Karasimeonov souligne que *«le concept de 'minorité nationale' n'a pu s'intégrer dans le droit bulgare pour deux raisons. La première est qu'il n'est pas conforme à l'unité de la nation bulgare, fixée par la Constitution. La seconde est liée au fait que l'application d'un tel concept, n'étant pas précisément défini en droit international, pourrait donner lieu à des malentendus. Bien que les conventions internationales établissent une distinction entre minorités ethniques et minorités nationales, elles ne l'expliquent pas de manière absolue et ne donnent pas de définition juridique exacte de ces concepts»* (4). Cette remarque soulève une question: pourquoi n'y a-t-il aucune définition universellement acceptée de la notion de «minorité nationale»?

(4) Site Internet www.cecl.gr.

DE LA DÉFINITION DES MINORITÉS NATIONALES

Certains pays, comme la France et la Suède, ne distinguent pas la citoyenneté de la nationalité : leurs résidents sont soit des citoyens, soit des étrangers. Comme la Bulgarie, ils n'ont pas besoin d'une définition des minorités, puisqu'ils n'en reconnaissent pas le concept. Les autorités allemandes ne voient pas non plus la nécessité de former des règles différentes pour les minorités nationales. Pour ces pays, il n'est pas question d'élaborer la définition d'un concept des minorités nationales.

D'autres Etats européens, tels que l'Autriche, la Hongrie et la Pologne, ont construit leurs propres définitions des minorités dans leur législation. Ces pays, ainsi que les autres membres de l'Initiative centre-européenne, créée en 1989, ont signé en 1994 une Déclaration sur la protection des droits des minorités, qui contient une définition agréée des « minorités nationales » et des mesures particulières pour la protection des minorités : *« dans la présente Déclaration, le terme 'minorité nationale' désigne un groupe inférieur en nombre au reste de la population d'un Etat, dont les membres sont résidents, possèdent des traits ethniques, religieux ou linguistiques différents de ceux du reste de la population et sont guidés par la volonté de préserver leurs cultures, traditions, religion ou langage »* (5). Bien que la Déclaration n'ait pas force de loi, elle constitue un accord politique important entre les 12 Etats membres de l'Initiative qui se sont accordés pour une approche commune du concept de minorité nationale. Celle-ci pourrait servir de base à une description à venir, universellement reconnue, des « minorités ».

S'il n'existe pas de consensus international sur la définition du concept de minorité nationale, c'est principalement parce que de nombreux pays ont peur de conséquences juridiques et politiques. Cependant, à ce jour, l'absence de définition universellement reconnue du « minorité nationale » n'a pas fait obstacle, en pratique, au processus de développement de normes internationales en Europe concernant la protection des droits des minorités.

LES PAYS D'EUROPE POST-COMMUNISTE
ET LES MINORITÉS*Remarques générales*

Depuis la chute du communisme en Europe centrale et orientale en 1989-1990, les Etats post-communistes, comme les autres Etats européens, ont mis en place un cadre juridique pour la protection appropriée des minorités. Néanmoins, ils n'ont pas automatiquement respecté les obligations découlant notamment : (a) des engagements concernant la protection des minori-

(5) Document disponible sur le site Internet www.ceinet.org/download/minority_rights.pdf.

tés nationales présents dans la Charte de l'ONU comme dans les déclarations de l'ONU s'y attachant; (b) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques adoptée par l'ONU en 1992; (c) de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), des articles 29 à 35 du document signé à Copenhague le 29 juin 1990 et du Pacte pour la stabilité; (d) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, en 1995; (e) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27); (f) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; (g) de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 2, 29 et 30); (h) de la Déclaration sur la protection des droits des minorités de l'Initiative centre-européenne de 1994; (i) des traités bilatéraux des pays voisins.

Tous ces documents ont un impact très distinct sur le cadre des législations intérieures dans les pays post-communistes concernant la protection des minorités nationales. C'est la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales préparée par le Conseil de l'Europe qui a joué le rôle le plus important dans ce processus. Le document du 29 juin 1990 de Copenhague de l'OSCE développe le principe selon lequel la protection des minorités à l'ère post-Guerre froide doit comprendre non seulement des «*droits négatifs*», mais aussi des droits positifs, tels que le droit d'association, le droit à une éducation dans la langue maternelle, le droit de participer au gouvernement et à la prise de décisions politiques, ainsi que le droit à une politique de discrimination positive. La Convention-cadre a traduit ces intentions et déclarations politiques de l'OSCE en termes juridiques, devenant ainsi la première déclaration juridiquement contraignante entièrement consacrée à la protection des minorités.

Les législations nationales et les traités bilatéraux des pays d'Europe centrale et orientale suivent principalement la Convention-cadre ainsi que les autres instruments internationaux et régionaux sur la question des minorités. Dans ce domaine de la protection des minorités, l'activité de la plupart des pays post-communistes en Europe leur a permis de prendre le pas, à de nombreuses reprises, sur l'Europe occidentale. Il est généralement admis qu'une grande part de ce développement résulte de la pression des organisations internationales comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Cependant, il est probable que la situation soit plus complexe.

La politique de la plupart des Etats post-communistes sur ces questions résulte de courants liés entre eux :

- la démocratisation qui a suivi la chute du communisme en 1989-1990 : elle s'est manifestée par le règne du droit, en établissant un système de protection des droits de l'homme et du citoyen – y compris la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales –, un sys-

- tème où les minorités peuvent s'organiser, mettre en place leurs propres institutions éducatives et culturelles, participer à la vie publique;
- l'effort politique pour mettre en place des bonnes relations avec les pays voisins, afin de stabiliser et de normaliser la situation internationale dans la région : cela a été accompli grâce à la conclusion d'une série de traités bilatéraux, le premier étant le Traité entre la Pologne et l'Allemagne sur les relations de bon voisinage et de coopération amicale de 1991;
 - le vif intérêt de la quasi-totalité des pays de la région pour une accélération de leur intégration dans le système euro-atlantique.

Tous ces courants, qui ont eu pour but de satisfaire aux exigences de l'Union européenne (UE) telles que définies par les critères politiques établis à Copenhague pour toute adhésion nouvelle, ont tendu à remplir une des conditions préalables fixées par l'UE, à savoir l'amélioration significative de la situation des minorités nationales, de pair avec un rehaussement permanent des droits des minorités, en accord avec les standards européens.

C'est au nord et à l'est de la région que cette politique aura le mieux réussi : en Pologne, en République tchèque, en Slovénie, en Hongrie ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie. Au sud, en particulier dans la zone de l'ex-Yougoslavie, la fin du communisme n'a pas immédiatement donné lieu à la mise en place de gouvernements démocratiques ou de bonnes relations de voisinage entre les États succédant à la République fédérale socialiste de Yougoslavie.

Le cas particulier des minorités d'ex-Yougoslavie

Après la dissolution de l'Union communiste de Yougoslavie en 1989, le gouvernement d'Ante Markovic, orienté vers les réformes, se lance dans un processus de transition du pays. Simultanément, Slobodan Milosevic, un ancien chef de parti, fait son ascension sur la scène politique serbe en essayant de soulever de fortes émotions nationalistes. Malgré des tentatives pour sauver la fédération yougoslave, en 1990 et 1991, les dirigeants nationaux de six des républiques du pays, élus lors des premières élections démocratiques de 1990, ne parviennent pas à s'accorder sur un avenir commun dans un État fédéral unique : en 1991, la Slovénie et la Croatie déclarent leur indépendance; la Bosnie et l'Herzégovine font de même après un référendum national en mars 1992.

La Bosnie-Herzégovine

En 1992, le Parti démocrate serbe (SDS) de Bosnie-Herzégovine forme des unités autonomes régionales serbes, avec le soutien de l'armée yougoslave. En mai 1992, les paramilitaires de Serbie occupent plusieurs villes bosniaques, tuant des Bosniaques, des Croates et des Serbes – on estime que le conflit qui a suivi a provoqué 250 000 morts. En mars 1994, est signé

l'Accord de paix de Washington dans le but de mettre fin au conflit entre les Bosniaques et les Croates. Le 30 mars 1994, la Constitution de Bosnie-Herzégovine est proclamée et, le 21 novembre 2005, une fois la guerre finie, les Accords de paix de Dayton sont signés sur la base militaire de Wright Peterson aux États-Unis. Ces accords divisent le pays en deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine, contrôlée par l'armée de Bosnie-Herzégovine et le Conseil de Défense Croate, et la République Srpska, contrôlée par l'Armée serbe de Bosnie. Depuis, la Bosnie-Herzégovine peut difficilement être qualifiée d'État démocratique. La communauté internationale, coordonnée par le Bureau des Hauts Représentants de la Bosnie-Herzégovine, tente, par sa présence sur place, de mettre en œuvre les accords et, à cette fin, passe souvent au-dessus des décisions des gouvernants élus et d'un système politique compliqué – pour cette raison, on ne peut dire que la Bosnie est un État pleinement souverain.

Du fait de l'hétérogénéité de la population, il est difficile d'évoquer toutes les minorités présentes en Bosnie-Herzégovine et leur protection effective. En général, on reconnaît les groupes nationaux dominants : les Bosniaques musulmans, les Croates catholiques et les Serbes orthodoxes. Par beaucoup d'aspects, les Serbes et les Croates empêchent la réalisation des tendances intégratives visant à la création d'un État unifié. Le problème majeur en Bosnie-Herzégovine est lié au retour d'environ deux millions de personnes, chassées de leurs maisons par la guerre : selon des statistiques publiées en 2004, plus de 90 % des réfugiés sont rentrés chez eux, mais, en réalité, on estime que pas plus de 40 % sont effectivement revenus. La plupart vendent leur domicile et déménagent dans la région du pays où vit l'essentiel des membres de leur groupe ethnique. Selon les Accords de Dayton, les réfugiés ont le droit de récupérer les logements dont ils ont été privés pendant la guerre et de recevoir une compensation pour ce qui ne peut leur être rendu. Cependant, en réalité, les maisons abandonnées par leur propriétaire d'origine sont souvent occupées par des gens qui ont fui leur foyer ailleurs et qui, à présent, refusent de les quitter ou en sont incapables.

Il convient de souligner que les discriminations continuent dans les endroits du pays dominés par un groupe ethnique, particulièrement dans le traitement des réfugiés et des personnes déplacées. Si cela est la forme la plus extrême de violence ethnique, ça n'est pas en revanche la seule forme grave de violation des droits des minorités en Bosnie-Herzégovine et dans les autres États post-yougoslaves. Les nouveaux États des Balkans occidentaux ayant été créés dans un climat de nationalisme aigri et intolérant, les droits des minorités y ont été bafoués à une échelle inconnue en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale et, dans certains cas, cela a provoqué des génocides. La plupart des gouvernements postérieurs à la Yougoslavie ont adopté des solutions répressives et l'état de droit a été suspendu. Dans certaines zones, des unités paramilitaires ont longtemps

contrôlé la situation. Le nettoyage ethnique est devenu un instrument politique, non seulement en Bosnie-Herzégovine, mais aussi en Croatie et en Serbie.

Le Kosovo

Le problème non résolu du traitement des Albanais au Kosovo menace encore la stabilité de l'Albanie et de la Macédoine.

Après la guerre en Bosnie-Herzégovine, l'événement le plus tragique survenu dans la zone post-yougoslave s'est déroulé en février 1998, quand l'armée yougoslave et la police serbe ont commencé à se battre contre l'Armée séparatiste de libération du Kosovo. Leur tactique dévastatrice s'est concentrée non seulement sur la destruction de cette armée, mais aussi sur l'élimination des civils albanais musulmans, qui constituent à 90 % la population du Kosovo. De nombreux Kosovars ont été tués au combat, mais des centaines de milliers ont été forcés de fuir leurs maisons, principalement en direction de la Macédoine ou de l'Albanie. Les massacres de civils au Kosovo par les forces serbes subordonnées à Slobodan Milosevic, alors Président de la République fédérale de Yougoslavie – c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro –, ont donné à l'OTAN un motif d'intervention militaire afin d'empêcher d'autres nettoyages ethniques. Après onze semaines de bombardement, par l'OTAN, des cibles militaires serbes, la Serbie a consenti à signer, le 3 juin 1999, un accord de paix avec l'OTAN, sponsorisé par l'ONU. A présent, les problèmes cruciaux en Serbie sont : le statut du Kosovo; les relations avec le Monténégro séparé; la coopération avec le Tribunal international de La Haye. Tous ont, en toile de fond, des problèmes liés à la question des minorités.

La Croatie

La Croatie est un autre Etat post-yougoslave rencontrant de grandes difficultés pour garantir les droits des minorités.

Pendant de nombreuses années, le gouvernement de Zagreb n'a pu faire appliquer la loi constitutionnelle sur les droits des minorités. Des milliers de Croates et de Serbes, déplacés pendant la guerre de 1991-1995 avec la Serbie, n'étaient toujours pas revenus et demeuraient soit en Serbie, soit en Bosnie-Herzégovine. Les questions de propriété restent le principal obstacle à leur retour. Un autre de ces obstacles est également le manque d'opportunités d'embauche, résultant souvent d'une discrimination évidente. La discrimination existe aussi dans les droits à la location, l'accès à l'aide à la reconstruction et dans les droits à la résidence et à la citoyenneté. Cependant, la Croatie fait quelques efforts pour promouvoir l'égalité de ses citoyens, au moins dans son cadre juridique intérieur. Ces efforts ont été bien accueillis par le Comité des Nations Unies pour les droits économiques,

sociaux et culturels, mais, en même temps, le Comité, dans son observation en date du 19 mars 2002, a exprimé son inquiétude devant la ségrégation continue des enfants roms dans l'éducation, ainsi que devant la discrimination à l'encontre des Roms dans les domaines de l'emploi, de la sécurité sociale, de la représentation politique et des droits à la citoyenneté (6).

La Macédoine

La situation des minorités en Macédoine est également très complexe. La Macédoine est un pays multinational où cohabitent : les Macédoniens slaves, qui forment la majorité de la population; les Albanais, qui en sont la plus grande minorité (25 % de la population); les Turcs; les Roms; les Valaques; les Serbes; les Slaves musulmans.

Les relations les plus difficiles sont celles des Macédoniens slaves avec les Albanais. Ancien, le niveau de tension entre ces communautés s'est accentué depuis un certain temps et il est possible que les Albanais envisagent le recours à la violence et à la sécession comme leur dernier moyen de garantir leurs droits culturels, religieux, politique et économiques, collectifs et individuels. Si la situation s'améliore progressivement, les Albanais restent néanmoins insatisfaits de leur statut constitutionnel et exigent d'être traités non comme une minorité nationale, mais comme des gens égaux à la majorité slave macédoine.

Les Macédoniens

Pour leur part, les Macédoniens eux-mêmes sont confrontés à des discriminations dans les pays voisins où ils vivent en tant que minorité visible.

Par exemple, les autorités albanaises ne reconnaissent, en tant que minorité macédonienne, que les Macédoniens qui vivent à Mala Prespa, tandis que les Macédoniens des régions de Gora, Golo Brdo et d'autres zones ne sont pas reconnus en tant que minorité macédonienne. Leur identité macédonienne est niée par des mesures administratives.

En Bulgarie, le statut des Macédoniens est encore plus compliqué, car les autorités bulgares ne reconnaissent ni la nation macédonienne, ni la minorité macédonienne ou son langage distinct. Les Macédoniens ne sont pas autorisés à être éduqués dans leur langue, à établir des associations de minorités, à organiser des réunions ou à avoir accès aux médias.

En Grèce, où les minorités nationales ne sont pas reconnues et où la minorité turque n'est traitée que comme une minorité religieuse, la minorité macédonienne n'est pas reconnue en tant qu'entité existante. Elle est pres-

(6) Cf. le site Internet hrv.org/wr2k3/europe6.html p.3 ou www.un.org/french/documents/ecosoc/docs/2002/e200222f.pdf, qui contient le 26^e rapport du Comité concernant la Croatie.

sée de s'assimiler, par des mesures législatives et des procès. L'usage du macédonien est interdit en public ainsi que dans le système éducatif.

La Slovénie

De tous les Etats post-yougoslaves, la Slovénie est celui qui a développé le système le plus efficace de protection des minorités nationales. Les clauses principales concernant la protection des minorités sont inscrites dans la Constitution adoptée en 1992, tandis que des réglementations plus détaillées sont incluses dans la législation touchant à différents domaines.

La Slovénie compte trois minorités principales : italienne (3 064 membres), hongroise (8 053 membres) et rom (2 293 membres selon les statistiques officielles, mais de 7 000 à 10 000 personnes selon les estimations non officielles). Les communautés italienne et hongroise en Slovénie ont reçu le statut de minorités autochtones et bénéficient d'une protection juridique directe et permanente.

L'Albanie

L'Albanie ne reconnaît pas la minorité égyptienne, en dépit des demandes des membres de ce groupe d'être traité comme tels. Le Comité chargé de surveiller l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a attiré l'attention sur ce fait en septembre 2002 et déclaré que le gouvernement albanais devrait reconnaître toutes les minorités, car elles veulent toutes apporter une contribution au pays. Ceci pourrait être une démarche logique, à la lumière de l'article 18 de la Constitution albanaise, qui garantit l'exemption de discrimination sur la base, entre autres, de la race, de la religion, de l'ethnicité, de la langue, du statut social ou des aïeux.

Les autres pays post-communistes

Les minorités nationales connaissent une situation bien meilleure au nord de la région : en Hongrie, en République tchèque et en Pologne. La situation s'améliore également en Roumanie et en Slovaquie.

La Hongrie

En Hongrie, selon le recensement officiel de 1990, le nombre de personnes appartenant à une minorité nationale est relativement bas : 98,5 % des 10 222 529 habitants de Hongrie déclarent le hongrois comme leur langue maternelle. Selon les organisations de minorités nationales, vivent en Hongrie entre 200 000 et 220 000 Allemands ethniques, 100 000 à 110 000 Slovaques, 80 000 à 90 000 Croates, 25 000 Roumains, 5 999 Serbes, 5 000 Slovénes, 10 000 Polonais, 3 000 Grecs, 1 500 Arméniens, environ 3 000 Bul-

gares, 6 000 Russes et 2 000 Ukrainiens. Enfin, selon les estimations, la population rom compte entre 400 000 et 600 000 membres, dont beaucoup n'utilisent pas leur langue maternelle. Par-delà ces chiffres, il convient de préciser que la Hongrie reconnaît 13 minorités nationales. Le pays dispose d'un cadre institutionnel bien développé, protégeant les intérêts de ceux qui appartiennent à des minorités nationales et contribuant à protéger et à promouvoir leurs aspirations culturelles et éducatives.

Le problème principal des minorités nationales en Hongrie est lié au bas statut social de la population rom. En dépit des efforts du gouvernement hongrois pour améliorer la situation, les gens d'origine rom souffrent de discrimination dans tous les domaines, y compris la justice pénale et l'accès aux services publics, en particulier la sécurité sociale. Les inégalités sociales sont celles qui les affectent le plus : 70 % des Roms en âge de travailler sont au chômage, seuls 33 % des enfants roms entament une éducation secondaire – contre 90 % des enfants non roms – et la proportion de Roms ayant reçu une éducation supérieure n'est que de 1 % de la population totale. Les conditions de logement d'une grande partie des Roms sont très mauvaises et, souvent, ne remplissent pas les conditions les plus élémentaires d'hygiène et de sécurité.

La République tchèque

Les principales minorités ethniques en République tchèque sont les Moraviens, les Silésiens, les Slovaques, les Allemands et les Polonais. Il y a aussi d'autres groupes, comme par exemple des gens d'origine rom, ainsi que des minorités ukrainienne, russe, bulgare et juive. La République tchèque, établie en 1993 après la rupture de la Tchécoslovaquie, précise, à l'article 25 de sa Charte constitutionnelle des libertés et des droits fondamentaux, les droits des citoyens qui «*forment une minorité ethnique ou nationale*».

L'évaluation de l'application des devoirs de la République tchèque envers les minorités nationales réalisée par le Conseil de l'Europe montre beaucoup d'éléments positifs. Cependant, dans le même temps, le Comité consultatif du Conseil de l'Europe est d'avis qu'il est nécessaire de renforcer les garanties juridiques données aux minorités nationales dans la Constitution de la République tchèque, ainsi que d'élargir l'application de leurs droits conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Comité a souligné le besoin d'une amélioration dans la participation des minorités à des activités étatiques assurant leur protection contre la discrimination et la violence, ainsi que la nécessité d'un changement de comportement de la police envers les Roms, en vue d'une meilleure communication avec ces derniers. Le principal problème est, ici encore, la discrimination des Roms dans des domaines variés, notamment en matière d'éducation – manque d'écoles spécialisées –, d'accès aux médias et de possibilité de recourir aux langues des minorités dans les échanges avec les autorités.

La Slovaquie

La République slovaque, qui a déclaré son indépendance le 1^{er} janvier 1993, a une proportion relativement élevée de minorités nationales dans sa population : il existe 10 minorités officiellement reconnues, qui constituent environ 15 % de la population. Selon le recensement de 2001, les Hongrois constituent la plus grande minorité (9,7 % de la population, soit environ 700 000); quant aux Roms, ils sont estimés à environ 300 000. D'autres minorités sont en nombre bien plus réduit : les Ruthéniens, les Ukrainiens, les Allemands, les Polonais, les Moraviens, les Croates, les Russes, les Bulgares et les Juifs.

Le système slovaque de protection des minorités nationales s'est formé progressivement depuis 1998. Les principaux instruments de ce système sont la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les droits linguistiques des minorités sont également définis par la loi nationale sur l'utilisation des langues de minorités nationales de juillet 1999, ainsi que par d'autres législations (par exemple, sur les prénoms et les noms de familles, les noms géographiques, les procédures judiciaires). L'Etat slovaque s'efforce de préserver l'identité, la langue maternelle et la culture des membres de minorités nationales à plusieurs niveaux : par la création d'un système spécial subordonné d'éducation de la jeunesse, la réalisation d'activités culturelles, la publication de journaux périodiques et non périodiques, ainsi que les activités d'associations culturelles (7). Les principaux problèmes liés aux minorités en Slovaquie ont trait au traitement des communautés rom et hongroise.

70 % des Hongrois vivent dans des zones relativement homogènes, où ils représentent 60 % de la population. Il y a treize zones mixtes slovaco-hongroises : la proportion de Hongrois varie de 4,1 % à Kosice à 87 % à Dunajská Streda. Les problèmes des Hongrois de naissance et d'autres minorités en Slovaquie ne sont apparus qu'après les changements politiques de 1989. Les contacts des Hongrois en Slovaquie avec leur pays d'origine étaient jusque-là très limités. De plus, jusqu'en 1986, le développement de la communauté hongroise a été très affecté par le fait qu'aucune construction de maison n'a été autorisée dans les petits villages où vivaient une majorité de Hongrois – cette politique dite de «logements centraux» a eu pour conséquence des fusions d'écoles, entraînant la fermeture de nombreuses écoles de campagne et affectant particulièrement les écoles des minorités ethniques.

Même après les changements politiques, de nombreux problèmes subsistent. La minorité hongroise n'est pas satisfaite de la législation discrimina-

(7) Cf. le site Internet 72.14.203.104/d et, plus efficace, le site Internet du gouvernement slovaque, www.vlada.gov.sk/.

toire sur sa langue, du manque d'établissements scolaires adaptés, de la discrimination dans les médias et des faibles opportunités d'embauche. Comprenant que cela jouerait un rôle dans l'accèsion de leur pays à l'Union européenne, les gouvernements slovaques successifs ont essayé progressivement de résoudre ces problèmes : ainsi, en peu de temps, les autorités slovaques ont adapté leur législation intérieure sur les minorités au niveau des normes européennes basiques. Le Traité entre la Hongrie et la Slovaquie de 1995 affirme l'engagement de la Slovaquie vis-à-vis des clauses du Document de la CSCE signé à Copenhague en 1990, de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités, ainsi que de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

La Roumanie

Les problèmes des minorités ont toujours tenu une place importante dans la vie politique roumaine. Depuis la chute du communisme en 1989, la démocratie et la liberté d'expression ont facilité l'émergence de sentiments nationalistes et traditionalistes, auparavant supprimés par les dirigeants communistes suite à la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, les minorités nationales forment 11 % de la Roumanie : parmi ses 23 millions de citoyens, la Roumanie compte 1,6 million de Hongrois, 400 000 Roms, 200 000 Allemands et près de 300 000 Juifs ; les autres minorités reconnues comprennent les Ukrainiens, les Russes, les Turcs, les Tartares, les Serbes, les Slovaques, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Juifs, les Tchèques, les Polonais et les Italiens.

L'ethnie hongroise constitue plus d'un tiers de la population en Transylvanie, qui a été rattachée à la Roumanie par le Traité de paix du Trianon en 1920. Les Roms, libérés de la servitude en 1850, sont encore traités comme des citoyens de seconde classe par de nombreux Roumains.

Les gouvernements post-communistes de Roumanie ont tenté d'améliorer la politique des minorités, mais l'opposition des communautés nationalistes de Roumanie, en Transylvanie par exemple, les a poussés à abandonner quelques programmes plus ambitieux. Du point de vue juridique, le droit d'égalité de tous les citoyens est garanti, en Roumanie, par l'article 16 de la Constitution, tandis que le paragraphe 1 de l'article 6 traite explicitement du droit à l'identité, au développement et à l'expression de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des personnes appartenant à des minorités nationales.

La signature du Traité roumano-hongrois en 1996, entré en vigueur en dépit de la forte opposition des nationalistes dans les deux pays, marque une avancée positive dans la diminution des tensions ethniques en Transylvanie. En vertu de ce texte, dont la conclusion a aidé les deux pays dans leurs efforts pour rejoindre l'OTAN et l'Union européenne, la Hongrie a

consenti à abandonner ses visées territoriales sur la Roumanie et la Roumanie a consenti à promouvoir l'autonomie locale et culturelle de ses Hongrois natifs, en accord avec les normes européennes.

La minorité rom est dans une situation plus difficile. En Roumanie, la communauté n'est pas très bien organisée. Les Roms sont dispersés dans l'ensemble du pays et se déclarent souvent roumains d'origine afin d'éviter les discriminations. La faiblesse de leur position est également due à leur manque d'unité dans leur combat pour les droits des minorités.

La Pologne

Après les changements politiques de 1989, les problèmes des minorités en Pologne ont été peu à peu traités par les gouvernements consécutifs, dans un esprit d'égalité, de justice et de tolérance. En Pologne vivent des personnes appartenant à neuf minorités reconnues : des Arméniens, des Biélorusses, des Tchèques, des Allemands, des Juifs, des Litvaniens, des Russes, des Slovaques, des Ukrainiens et quatre minorités ethniques, les Karaites, les Lemkoviens, les Roms et les Tartares. Leurs droits sont protégés par tous les traités internationaux pertinents et par des instruments de caractère régional et international, ainsi que par les accords bilatéraux avec les sept voisins de la Pologne et avec la Hongrie, l'Estonie et la Lettonie. La législation intérieure polonaise sur la protection des minorités nationales est bien développée : elle comprend l'article 35 de la Constitution polonaise de 1997, la loi sur la protection des minorités nationales et ethniques de 2004, ainsi que des clauses spéciales dans les lois et réglementations sur l'éducation, l'aide du gouvernement aux écoles de minorités, l'accès aux médias et les droits linguistiques. Le Bureau des minorités nationales, un organe de conseil du Premier ministre, est en charge de la politique des minorités et de la supervision des problèmes liés aux minorités.

* *
*

Les Etats post-communistes d'Europe centrale, orientale et sud-orientale ont accepté les normes générales européennes de protection des minorités incluses dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe en 1995 et dans les documents de la CSCE qui y sont liés. Cela étant, le degré d'application des principes et des obligations contenus dans ces documents varie d'un pays à l'autre. Les plus avancés semblent être la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. L'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie, la Serbie et le Monténégro indépendant, ainsi que la Slovaquie connaissent de nombreuses difficultés pour s'aligner sur les normes européennes.

Quelques-uns des pays de la région ne peuvent régler seuls leurs problèmes liés aux minorités. Ils ont besoin de coopération, d'aide et de conseils de la part des autres Etats et des organisations internationales dans l'élaboration de leur propre législation, de leurs programmes d'action et de leurs institutions dédiés aux problèmes liés aux minorités.