



LA POLITIQUE DES MINORITES EN EUROPE. REFLEXIONS  
THEORIQUES SUR LES CHAMPS CONFLICTUELS DE LA  
POLITIQUE DES MINORITES

**Samuel Salzborn**

*In :*

Paul Bauer, Christian Jacques, Mathieu Plésiat, Máté Zombory (dir.),  
*Minorités nationales en Europe centrale. Démocratie, savoirs  
scientifiques et enjeux de représentation*

p. 31-48

Prague, CEFRES, 2011.

ISBN : 978-80-86311-24-1

---

Pour citer cet article :

Samuel Salzborn, « La politique des minorités en Europe. Réflexions  
théoriques sur les champs conflictuels de la politique des minorités »,  
*in* : Paul Bauer, Christian Jacques, Mathieu Plésiat, Máté Zombory  
(dir.), *Minorités nationales en Europe centrale. Démocratie, savoirs  
scientifiques et enjeux de représentation*. Prague, CEFRES, 2011, p.  
31-48.

---

## **La politique des minorités en Europe. Réflexions théoriques sur les champs conflictuels de la politique des minorités**

*Samuel Salzborn*

Les conflits ethno-politiques font partie du quotidien en Europe. On le constate depuis plusieurs décennies non seulement dans la partie occidentale du continent, comme en Espagne (Pays Basque) ou en France (Corse)<sup>1</sup>, mais également en Europe de l'Est où, régulièrement, les régions du sud-est retiennent particulièrement l'attention des opinions publiques<sup>2</sup>.

Au-delà des situations conflictuelles concrètes et de leur genèse, il s'agit toujours de discussions entre les minorités et les États respectifs où la minorité réclame l'élargissement de ses droits. Il y est généralement question, sous une forme ou une autre, d'une prise de distance avec l'État-nation, qui peut aller de l'autonomie culturelle à l'autonomie territoriale ou à l'irréductibilité. D'autre part, les problèmes des discriminations ethniques au sein des différentes sociétés nationales ont une importance centrale dans les conflits liés aux politiques des minorités impulsées principalement par le groupe de population considéré comme majoritaire.

---

<sup>1</sup> Cf. Dirk Gerdes (dir.), *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Francfort s. Main/ New York, 1980.

<sup>2</sup> Cf. Sabine Riedel, « Politisierung von Ethnizität in Transformationsgesellschaften. Das Beispiel Südosteuropa », *WeltTrends* 38, 2003, p. 61.

Au niveau européen, il existe certes un consensus général pour considérer qu'au vu des nombreux conflits ethniques dans le passé et le présent, la protection des minorités est une priorité du processus de l'intégration européenne. Néanmoins, dans une perspective politique, sociale ou de droit international, ces mesures constituent jusqu'à aujourd'hui des sources de contentieux et de conflits. Le consensus sur les principes généraux et les désaccords au niveau concret sourdent d'un certain nombre de différends théoriques concernant les politiques des minorités qui trouvent leur origine dans l'histoire de chaque État européen, de leur mode de construction des modèles nationaux et de leurs conceptions politiques.

Dans le domaine de la politique des minorités, il est nécessaire de prendre en compte la superposition et l'interférence d'au moins trois champs conflictuels. Du point de vue des sciences sociales, l'aspect le plus important des débats autour de la protection des minorités est la question de savoir si l'ethnie est définie en tant qu'*ethnos* ou en tant que *dèmos*, permettant par là même de tirer quelques conclusions quant aux modèles concurrents du nationalisme ethnique et du nationalisme républicain. Directement liée à cette première interrogation, la question est dans un second temps de savoir si l'on comprend sous l'étiquette de la protection des minorités – comme c'est le cas en Europe jusqu'à présent en droit international – des minorités autochtones, installées de longue date, c'est-à-dire des groupes considérés comme citoyens de l'État où ils résident mais qui se réclament d'une ethnicité singulière, ou si l'on englobe sous cette dénomination les minorités récemment installées, c'est-à-dire les migrants qui ne sont pas citoyens du pays où ils résident de manière durable.

Le troisième champ conflictuel des débats autour de la protection des minorités est la question de savoir si celle-ci concerne l'individu ou le collectif. Dans le premier cas, la protection des minorités se concentrerait particulièrement sur le champ des discriminations sociales et politiques et serait conçue, du point de vue des théories juridiques, selon les principes du droit individuel. Le second cas, visant la dimension collective, fait de la minorité en tant que telle un sujet politique et juridique. Néanmoins, l'altérité collective en rapport au reste de la société est renforcée par le biais d'une législation spécifique. Dans l'espace germanophone, cette conception de la

politique des minorités fondée sur le droit collectif est désignée par le terme de *Volksgruppenrecht*

La tentative d'analyse des termes de ces controverses qui est au centre de notre propos repose sur deux prémisses. Partant des derniers acquis de la recherche en sciences sociales sur l'ethnicité, l'ethnicité ou l'identité ethnique n'est pas ici comprise au sens des modes opératoires essentialistes ou primordialistes, mais bien comme une construction historique et idéologique<sup>3</sup>. Mon approche remet ainsi en question les conceptions développées et popularisées principalement par la *Volkstumsforschung* allemande durant les années 1920 qui, réfutant le principe d'égalité, posait la différence des êtres humains comme une donnée quasi naturelle. L'acceptation de l'identité ethnique comme une construction sociale inscrite dans un processus historique pouvant être modifiée et révisée, constitue notre axiome de départ.

La seconde prémisse concerne la dimension de l'interaction dans les conflits ethniques. Elle repose sur la thèse selon laquelle la protection des minorités au sens normatif et théorique ne devrait pas être abordée comme un champ politique asymétrique. Car une prise de position, par principe, en faveur des minorités ne prendrait pas en compte le fait que, malgré leur statut défavorable en termes de rapport de pouvoir face à l'État national, les groupes minoritaires peuvent justement tirer de cette position de faiblesse des avantages moraux auprès de l'opinion publique et conduire ainsi l'approbation inconsciente des principes politiques qu'elles prônent : « Renvoyer sans cesse à ce schéma de principe, consistant à protéger la partie la plus faible contre les abus de pouvoir de la part des plus forts, ne sont bien souvent qu'un prétexte pour présenter des revendications à caractère transitoire. Il s'agit en réalité de se mettre en position de supériorité afin de contrôler les autres au lieu de se soumettre aux contraintes étrangères<sup>4</sup>. » Il faut plaider au contraire pour que les intérêts divergents des minorités et de l'État-nation inhérents à l'asymétrie du rapport de force dans les situations de conflit ne deviennent également une asymétrie dans les approches théoriques

---

<sup>3</sup> Cf. Marco Heinz, *Ethnizität und ethnische Identität. Eine Begriffsgeschichte*, Bonn, 1993 ; Astrid Lentz, *Ethnizität und Macht. Ethnische Differenzierung als Struktur und Prozess sozialer Schliessung im Kapitalismus*, Cologne, 1995.

<sup>4</sup> Peter Waldmann, « Opfer als Täter », *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 6 août 2003.

où les positions des groupes en position de faiblesse d'un point de vue stratégique seraient sublimées et considérées d'emblée comme acceptables d'un point de vue théorique.

### ***Ethnos ou dêmos***

Le groupe antinomique *ethnos* et *dêmos* constitue une distinction idéal-typique relevant du domaine de la théorie ; ceci signifie que le modèle du *dêmos* n'implique pas forcément l'existence objective d'un système démocratique et que le modèle de l'*ethnos* ne suppose pas automatiquement celle d'un État fondé sur les principes raciaux (*völkisch*)<sup>5</sup>.

Les conceptions de la nation et des minorités reposant sur le modèle du *dêmos* partent du principe que la population se constitue en État-nation selon le principe de souveraineté en affirmant l'égalité en droits indépendamment d'autres critères tels la langue, l'origine, la culture ou le statut social. Elle exerce alors la souveraineté étatique, c'est-à-dire qu'elle s'auto-régit suivant des mécanismes de représentation établis. Du point de vue de la théorie de la démocratie, il est possible de concevoir, avec Ernst Fraenkel, ce modèle de façon idéal-typique comme « un État de droit légitimé de manière autonome, structuré de manière hétérogène et organisé suivant des principes pluralistes »<sup>6</sup>.

D'après les conceptions de la société reprenant le modèle du *dêmos*, on n'appartient pas à la nation ou plutôt à une minorité en acquérant la nationalité de manière formelle mais, dans tous les sens du terme, en tant que citoyen qui se réclame de cette nation, librement, dans le cadre de ses lois et qui est responsable de l'État qu'elle constitue.

Par autodétermination, on entend le droit des individus, des groupes ou des nations à régler les affaires la concernant de manière

---

<sup>5</sup> Cf. Gudrun Hentges, Carolin Reisslandt, « Blut oder Boden – Ethnos oder Demos? Staatsangehörigkeit und Zuwanderung in Frankreich, Deutschland », in : Dietrich Heither, Gerd Wiegel (dirs.), *Die Stolzdeutschen. Von Mordspatrioten Herrenreitern und ihrer Leitkultur*, Cologne, 2001, p. 172 et suiv.

<sup>6</sup> Cf. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Francfort s/Main, 1991, p. 326.

souveraine et sans contrainte extérieure<sup>7</sup>. Le principe théorique de base est celui de la liberté et de l'égalité des êtres humains. L'autodétermination s'applique, d'une part, à la sphère privée au sein de laquelle les individus, en tant que citoyens, vivent librement et de manière autonome, et peuvent donc jouir sans intervention ou ingérence de l'État de leurs droits fondamentaux et libertés individuelles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte à celui des autres individus. D'autre part, le principe d'autodétermination signifie qu'il existe une souveraineté politique commune, c'est-à-dire la possibilité de pouvoir décider, en tant que membre d'un État, de l'organisation politique suivant des modalités fixées, par le biais d'élections par exemple. L'autodétermination s'applique, comme l'a formulé à juste titre Ulrich Bielefeld, « au sein de l'État souverain » et renvoie ainsi directement à la souveraineté de la nation<sup>8</sup>.

Les caractéristiques constitutives d'un État souverain reposant sur le principe de *dèmos* sont révélatrices du rapport étroit de ce principe à la modernité. En effet, celui-ci anticipe l'existence des structures de l'État moderne en se référant aux Lumières et aux conceptions de l'émancipation sociale et ne se fonde plus sur les principes de légitimation du pouvoir tels la religion, les traditions ou la souveraineté aristocratique et l'autocratie :

L'individu, au même titre que ses concitoyens, n'appartient plus à la nation du simple fait de sa naissance, même si cela est encore le cas en règle générale. Ce n'est pas non plus la race, la religion, la langue, les mœurs, la culture, le destin commun ou d'autres critères qui déterminent l'appartenance à la nation, comme dans le cas du nationalisme ethnique. Tous ces critères ne sont donc ni les racines, ni les fondements et encore moins la finalité de la nation<sup>9</sup>.

À l'opposé, on retrouve les représentations, les conceptions, les mouvances politiques fondées sur le théorème de l'*ethnos* qui conçoivent la nation ou la minorité en tant que peuple-ethnie (*Volk*) ou groupe ethnique (*Volksgruppe*). C'est l'identité des membres du groupe ethnique, du territoire où ils résident et l'appartenance

<sup>7</sup> Cf. Güter Rieger, « Selbstbestimmungsrecht », in : Dieter Nohlen (dir.), *Lexikon der Politik*. Tome 7, *Politische Begriffe*, 1998, p. 577.

<sup>8</sup> Cf. Ulrich Bielefeld, « Die ambivalente Struktur der Selbstbestimmung », *Mittelweg* 36, n° 4, 1999, p. 28.

<sup>9</sup> Cf. Lothar Döhn, « Nationalismus-Volk und Nation als ideologisches Konstrukt », in : Neumann, Franz (dir.), *Handbuch Politische Theorien und Ideologien*. T. 2, Opladen, 1996, p. 425.

formelle à une organisation étatique (régionale) particulière qui sont visées ici. Le facteur ethnique constitue le point central ou la charnière de ce concept, et ce en tant que principe constitutif de la notion de peuple, compris comme une communauté ethnique. L'ethnicité désigne ici le fait, significatif pour les comportements individuels et collectifs, qu'un groupe relativement important d'individus soit lié par la croyance en une origine, une culture et une histoire communes et qu'il développe un sentiment spécifique d'appartenance à une entité<sup>10</sup>.

L'identité ethnique, se référant à des traditions linguistiques, culturelles et historiques en partie réelles, en partie imaginées, vient ainsi légitimer la réaffirmation d'une spécificité ethnique dont la conséquence logique, dans le cadre interprétatif du terme de minorité au sens du droit collectif, est une revendication portant sur l'autonomie culturelle et/ou politique. Comme c'est le cas pour les conceptions reposant sur le principe du *dèmos*, les revendications portent sur le droit à l'autodétermination mais ne se réfèrent, pas dans ce cas, exclusivement à l'individu et par conséquent aux différents membres de la nation ou de la minorité en tant que sujets, mais bien au peuple (*Volk*) au sens de communauté fermée. L'interprétation de l'autodétermination liée à l'*ethnos* s'oppose au postulat d'égalité et participe de la tentative de créer une communauté ethniquement homogène :

(...) au contraire du nationalisme du *dèmos*, le nationalisme de l'*ethnos* ne fait pas référence à la souveraineté populaire au sens d'autodétermination. Il peut l'incorporer dans son discours, ou l'intégrer occasionnellement, mais comme un élément quelque peu décalé et extérieur<sup>11</sup>.

Bien que dans le principe de l'*ethnos*, l'identité, l'homogénéité de la communauté, du territoire où elle réside et la conception de l'appartenance à un État régional restent des objectifs diffus, l'expérience montre que, même dans les États reposant sur les représentations et les conceptions liées au principe de l'*ethnos*, tous les citoyens ne font pas partie du peuple et certains sont même exclus de la communauté nationale sur la base d'argumentations

---

<sup>10</sup> Friedrich Heckmann, « Volk, Nation, ethnische Gruppe und ethnische Minderheiten. Zu einigen Grundkategorien von Ethnizität », *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, n° 3, 1988, p. 27.

<sup>11</sup> Döhn, *op. cit.*, note 9, p. 429.

d'ordre racial (*völkisch*)<sup>12</sup>. En ce point, la différenciation entre minorités autochtones et allochtones prend une signification toute particulière dans le contexte des débats autour du droit des minorités.

### **L'objet de la protection : minorités autochtones ou allochtones ?**

Par minorités autochtones (c'est-à-dire, approximativement, établies de longue date, indigènes), on entend des minorités qui résident depuis plusieurs générations dans un État national particulier, qui disposent de la citoyenneté de cet État et qui jouissent par conséquent de tous les droits. Celles-ci se réclament d'une identité distincte, ou se la voient attribuer, et revendiquent ainsi, en tant que groupe, le droit de préserver cette identité spécifique d'un point de vue culturel, linguistique, social et religieux. Au centre de cette définition des minorités se trouve le collectif au sens ethnique du terme. En droit international, la notion de minorité s'applique en priorité aux minorités autochtones.

Le terme de minorité allochtone (c'est-à-dire, approximativement, originaire d'un autre lieu, qui n'est pas locale) désigne des personnes ou des groupes qui ont émigré vers l'État où ils résident, sans disposer de la citoyenneté de l'État en question et qui, du point de vue du droit international, sont considérées comme étrangères. En outre, le fait que les minorités allochtones ne vivent généralement pas dans « un territoire circonscrit » mais sont plutôt réparties sur l'ensemble du territoire et qu'elles n'émettent pas de réclamation quant à leurs liens culturels distincts, est particulièrement important. La protection des minorités allochtones relève principalement de la protection des droits de l'Homme et des individus contre les discriminations et tout particulièrement contre le racisme.

De par la dimension normative du critère d'ethnicité, et de par la référence au collectif, il est clair qu'en se focalisant sur les minorités autochtones la notion de minorité tend vers le modèle de l'*ethnos*, alors que la notion qui concentre son attention sur les minorités

---

<sup>12</sup> Cf. Samuel Salzborn, « Sonderrechte für Deutsche? Ethnische Minderheiten im deutschen Verfassungsrecht und das Problem des Minderheitenbegriffs », *Forum Recht*, n° 4, 2001, p. 125s.



allochtones se rapproche de la conception de la société au sens de *dèmos*. Il est capital ici de déterminer si les représentations de l'identité ethnique sont considérées dans leur dimension politique ou comme relevant du domaine du privé. En effet, c'est seulement en attribuant une signification politique à l'ethnicité, considérée – indépendamment des personnes concernées – comme une valeur à protéger, que la minorité autochtone peut être considérée comme communauté pouvant bénéficier de la protection des minorités. Les minorités autochtones se distinguent justement par le fait qu'elles jouissent *a priori*, en tant que citoyens de l'État où elles résident, de l'égalité en droits. De plus, c'est la « croyance à la communauté ethnique » (Max Weber)<sup>13</sup> qui la distingue du reste de la population.

L'accentuation, manifeste ici, de la dimension politique d'un sentiment qui ne peut être appréhendé de manière rationnelle représente un problème. En effet, souvent implicitement mais parfois de façon explicite, le droit pour la protection des minorités dans les États nationaux ne s'applique pas aux minorités allochtones mais uniquement aux ressortissants de l'État national qui possèdent certes la citoyenneté de l'État où ils résident mais qui se distinguent de la « population majoritaire » de par leur appartenance ethnique. Comme l'a relevé Lutz Hoffmann, une telle approche politique a fait passer la notion de citoyenneté du domaine du droit public vers les « sphères pré- et extra-étatiques du culturel et de l'ethnique ». L'État délègue ainsi sa souveraineté à cette « construction mythique que représente le peuple (*Volk*) » défini par un « sentiment du nous » dont les citoyens héritent à la naissance »<sup>14</sup>.

Il est nécessaire d'évoquer ici encore une des problématiques fondamentales soulevées par la distinction terminologique entre minorités autochtones et allochtones inhérente aux débats sur la protection des minorités, dans la mesure où cette différenciation renvoie au problème du tribalisme. Cette distinction découle de l'importance politique accordée aux « zones d'habitats traditionnels » qui servent de critère pour la détermination des statuts des différentes minorités. On peut douter du fait qu'une telle représentation pré-citoyenne puisse être conciliable –

---

<sup>13</sup> Max Weber, *Grundriss der Sozialökonomik*. III. Abteilung: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1947, 3. Auflage, p. 219.

<sup>14</sup> Lutz Hoffmann, « Einwanderungspolitik und Volksverständnis », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n° 3, 1994, p. 261.

particulièrement à l'époque de la mondialisation – avec les critères de l'État constitutionnel national et démocratique.

### **L'individu ou le collectif**

La question de la référence à l'individu ou au collectif au niveau de la protection des minorités renvoie à la dimension juridique de la controverse, car ce conflit théorique éclate pour ainsi dire le plus souvent autour de questions juridiques où s'opposent les domaines de réglementation de droit individuel et de droit collectif<sup>15</sup>. La distinction entre l'approche juridique individuelle et l'approche collective de la protection des minorités renvoie à deux interprétations concurrentes du droit, qui sont en même temps l'expression de deux visions politiques de la société. L'interprétation découlant des droits de l'Homme dans la tradition des Lumières et de la Révolution française repose sur le principe de la protection de l'individu contre les discriminations et les aliénations de toutes sortes. L'interprétation issue du droit collectif est, à l'inverse, fondée sur des critères qui ne relèvent pas du social ou du politique mais plutôt du domaine pré-politique. Ils partent du postulat d'une inégalité fondamentale entre les êtres humains. Son but n'est pas l'intégration des individus, mais plutôt la ségrégation suivant des critères ethniques, linguistiques, culturels et parfois même « raciaux ». Il existe une interaction entre les deux modèles, car tous deux poursuivent en apparence le même but : la protection des individus contre les discriminations. Dans le premier cas, c'est l'individu qu'il convient de protéger, dans le second c'est le groupe – sauf que l'un a pour prémisses et objectif la défense de l'égalité des individus, l'autre au contraire celle de leurs différences.

---

<sup>15</sup> Voir ici les controverses menées récemment dans la revue *Osteuropa* : Sabine Riedel, « Minderheitenpolitik im Prozess der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung », *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, n° 11-12, 2001, p. 1262 et suiv. ; Georg Brunner, « EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte. Eine Replik auf Sabine Riedel », *Osteuropa*, n° 2, 2002, p. 220s. Sabine Riedel, « EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration. Eine Antwort auf Georg Brunners Replik », *Osteuropa*, n° 4, 2002, p. 502s. Heinz-Joachim Heintze, « EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte », *Osteuropa*, n° 5, 2002, p. 598ss ; Samuel Salzborn, « Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit », *Osteuropa*, n° 5, 2002, p. 606ss.

Le modèle de la protection du droit des minorités repose par définition sur le principe de la ségrégation sociale (qui peut tout à fait dériver vers une séparation territoriale) car il se fonde sur une définition de la minorité en tant qu'*ethnos* et non en tant que *dèmos*. La différence collective faite entre minorité et majorité se fonde sur des représentations ethniques d'exclusion : « La croyance à la communauté ethnique tient simultanément des principes de cohésion et d'exclusion ainsi que de l'identification mettant l'accent sur la spécificité et l'unicité de la configuration »<sup>16</sup>. C'est la raison pour laquelle les individus qui revendiquent ou se voient attribuer une identité « autre » (au sens ethnique) s'opposent, suivant la logique de différenciation ethnique, à l'État-nation, défini par ailleurs comme une entité ethnique, bien que cette interprétation ne puisse se fonder que sur un principe d'hétéronomie. Mais comme la plupart des réglementations pour la protection des minorités dans l'espace européen ne concernent que les minorités autochtones, les minorités qui font l'objet des mesures de protection sont en règle générale égales en droits. D'un point de vue formel, les minorités sont partie intégrante du peuple (*Staatsvolk*) au sens de *dèmos* ; elles se définissent, ou sont définies, suivant le critère d'altérité et donc au sens d'*ethnos*.

Cette constatation est d'autant plus importante pour la différenciation entre droit individuel et droit collectif qu'elle fait apparaître clairement le rôle désintégrateur des approches du droit collectif. En effet, les logiques du droit collectif en ce qui concerne la protection des minorités partent d'une définition ethnique de la minorité en tant que « groupe ethnique » (*Volksgruppe*). La minorité est entendue comme une communauté naturelle « qui a une origine commune et qui se distingue des autres communautés naturelles par ses spécificités culturelles, spirituelles, le plus souvent linguistiques et la conscience spécifique qui en résulte »<sup>17</sup>. Les différents membres des groupes de population ainsi définis sont renvoyés à une « communauté naturelle » (*Wesengemeinschaft*), parfois selon un principe de « détermination ethnique », sensé être à l'origine d' « une

---

<sup>16</sup> Hartmut Esser, « Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft », *Zeitschrift für Soziologie*, n° 4, 1988, p. 236.

<sup>17</sup> Cf. Gudrun Hentges, « Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in Österreich », in : Christoph Butterwege, Gudrun Hentges (dir.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen, 2000, p. 157.

plus grande conformité des comportements sociaux » entre les membres de chaque groupe ethnique, conformité estimée plus grande que celle existant entre des individus de groupes ethniques différents<sup>18</sup>.

Ce renforcement des particularités identitaires renferme structurellement un potentiel d'autonomisation culturelle et territoriale étant donné que la création d'un sentiment d'appartenance communautaire subjectif produit simultanément un certain nombre d'auto-représentations et une image de l'autre, anticipant de fait le principe de ségrégation. La construction d'une histoire propre au collectif, défini comme minorité, implique l'exclusion de tous les facteurs susceptibles de remettre en question l'homogénéité des auto-représentations. Dans ce processus d'exclusion, l'« autre » devient une menace potentielle pour l'identité collective car, dès que les frontières figées de l'auto-affirmation commencent à se dissoudre, c'est la construction d'une identité spécifique qui est menacée. Les représentations d'une différenciation collective des individus suivant des critères culturels ou « raciaux » impliquent ensuite politiquement la revendication pour la création de structures administratives autonomes à un niveau subétatique.

Les droits collectifs relevant de la discrimination positive, réclamés en tant que facteur de régulation, renforcent dans la pratique les tensions interethniques plus qu'ils ne contribuent à les atténuer. L'incitation à créer une identité collective et ethnique particulière exacerbe des revendications relevant de la protection des minorités qui amène un renforcement des oppositions au lieu de les dépasser : « Les droits collectifs soutiennent les protagonistes de l'ethnicité et par là même favorisent la scission de la société, pouvant aller jusqu'à la ségrégation »<sup>19</sup>. On peut en déduire que, dans de nombreux cas, ce n'est qu'en privilégiant l'ethnicité par le biais de droits collectifs spécifiques que l'on arrive à pérenniser les identités ethniques des minorités.

---

<sup>18</sup> Cf. Christoph Pan, « Grundelemente zur Theorie der Ethno-Soziologie », in : Theodor Veiter, (dir.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*. 2e partie, *Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts*, Vienne/Stuttgart, 1972, p. 288.

<sup>19</sup> Helmuth Rittsieg, « Minderheitenrechte oder Menschenrechte? », *Blätter für die deutsche und internationale Politik*, n° 8, 1996, p. 1004.

Peter Hilpold a remarqué à juste titre que les interprétations du droit international pour la protection des minorités s'appuyant sur le droit individuel sont « généalogiquement » déterminées et que l'intégration d'éléments du droit collectif dans les principaux instruments des mesures de protection représente « une surcharge pour le socle sur lequel se sont développés au cours de l'histoire » les principes modernes de la protection des minorités<sup>20</sup>. Ceci est d'autant plus cohérent que les membres des minorités ethniques peuvent, eux aussi, en tant que citoyens de l'État où ils résident, bénéficier des normes liées à l'autodétermination pour autant qu'ils les font valoir en tant que citoyens. Comme individus, les membres des minorités autochtones jouissent, suivant les préceptes du droit international, non seulement de la protection des minorités mais aussi, automatiquement, du droit à l'autodétermination. Ils en jouissent, il est vrai, en tant que citoyens et non en tant que collectif ethnique particulier.

### **Les perspectives de la protection des minorités**

Se pose alors la question de savoir si la protection des minorités restera dans le futur une question d'ordre juridique ou relèvera de la politique. À ce sujet, il faudrait déterminer encore si l'on doit considérer la création d'instruments juridiques spécifiques, ou plutôt la multiplication de ceux qui existent déjà, comme une chose indispensable ou si la protection des minorités doit avant tout rechercher l'intégration des minorités et, par là-même, le développement de politiques anti-discriminatoires, considérant que le cadre juridique existant est suffisant. Car il ne fait aucun doute que les minorités (et en premier lieu les minorités allochtones plus que les minorités autochtones) subissent des discriminations dans les différentes sociétés et leurs cadres nationaux respectifs et qu'il y a bien là un défi à relever pour le processus d'intégration européenne

Il y a longtemps qu'une série de dispositifs de protection, empruntés au droit international, a été intégrée au domaine de la protection des minorités fondée sur le principe du droit individuel. C'est le cas par exemple de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'ONU

---

<sup>20</sup> Cf. Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Vienne, 2001, p. 412.

ou de la Convention européenne pour les droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui cherchent à offrir une protection juridique contre les discriminations. Entre temps, il a également été mis en place au niveau du droit collectif pour la protection des minorités un dispositif juridique, en l'occurrence la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui fait valoir les points de vue du droit collectif et de la discrimination positive en faveur des minorités autochtones.

Le contentieux en Europe autour de la Charte pour les langues et de son orientation vers le droit collectif montre cependant que le dispositif juridique à l'origine de la discussion outrepassa déjà largement les objectifs, les intentions et les pratiques traditionnelles du droit international pour la protection des minorités en vigueur jusqu'alors et qu'elle représente en ce sens un excès de réglementation<sup>21</sup>. C'est en France que le noyau théorique des débats apparaît le plus clairement. Car en France, la requête de mise en adéquation de la Charte et de la législation nationale a été refusée sur décision du Conseil Constitutionnel du 15 juin 1999<sup>22</sup> affirmant que la Charte pour les langues contenait des prescriptions en contradiction avec la Constitution française<sup>23</sup>.

Comme l'a souligné avec pertinence Anton Pelinka dans un autre contexte<sup>24</sup>, cet exemple montre en outre que l'acception ethnique de la minorité qui sous-tend les représentations du droit collectif constitue l'antithèse absolue de la liberté individuelle et du droit à l'auto-définition. L'exemple opposé que représente le système français défendant l'idéal républicain de la nation fait d'autre part apparaître clairement qu'il n'y a pas de véritable déficit au niveau du droit international en ce qui concerne la protection des minorités. Le principe d'égalité citoyenne, qui s'oppose à la législation ethnicisante instaurant des régimes spéciaux, représente, du point de vue juridique, un dénominateur commun de la plus haute importance pour la protection des minorités :

<sup>21</sup> Cf. Yvonne Bollmann, *La bataille des langues en Europe*, Paris, 2001.

<sup>22</sup> Cf. Conseil Constitutionnel, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Décision n° 99-412DC du 15 juin 1999.

<sup>23</sup> Suivant les principes précisant que la France est une et indivisible, de l'égalité en droits de tous les citoyens.

<sup>24</sup> Cf. Anton Pelinka, « Zur intellektuellen Widersprüchlichkeiten des ethnischen Nationbegriffes », in : Rudolf Burger, Hans-Dieter Klein, Wolfgang H. Schrader (dir.), *Gesellschaft, Staat, Nation*, Vienne, 1996, p. 29.

Sans une conception politique de la nation où les citoyens sont égaux devant la loi et qui protège ainsi toutes les identités ethniques contre les discriminations, le concept ethnique de nation continuera de s'imposer et deviendra une source de conflits entre les États. [...] Les États membres de l'Union Européenne ne peuvent développer le processus d'intégration de manière constructive qu'à partir de leurs nations citoyennes et non remettre en question avec les 'nations au sens d'ethnie', les législations actuelles, voire même les frontières existantes<sup>25</sup>.

Les avancées réelles d'une législation contre les discriminations dépendent, selon toute vraisemblance, des mesures politiques et sociales qui l'accompagnent. Car la lutte contre les discriminations à motivation raciale ou antisémite nécessite des stratégies politiques et une intégration au niveau social. Comme l'a montré Benjamin Akzin dès le début des années 1960, celle-ci se réalise mieux lorsque les fondements de l'organisation politique « ne tiennent pas compte des différences ethniques »<sup>26</sup>.

En ce sens, la protection des minorités au niveau national et européen est avant tout un problème politique et non un problème juridique. On ne pourra venir à bout des discriminations en modifiant la législation mais par des mesures pratiques contre les discriminations, comme l'a d'ailleurs mis en évidence Norman Paech : « Le problème central de la politique des minorités ne se situe pas au niveau juridique, mais plutôt au niveau de la résurgence du racisme et ce, non seulement en Allemagne, mais également dans toute l'Europe où les luttes sociales autour de la répartition des richesses de la société se renforcent<sup>27</sup>. »

Si l'on entend l'intégration européenne comme une mesure en faveur de l'intégration sociale cherchant à réduire les discriminations ethniques et raciales, les perspectives de la protection des minorités passent principalement par une réflexion critique sur les problématiques multiples que pose l'ethnisation des conflits

---

<sup>25</sup> Sabine Riedel, « Ethnizität als schwankendes Fundament staatlicher Ordnung », in : Ulrich Albrecht, (dir.), *Das Kosovo Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Münster, 2002, p. 59.

<sup>26</sup> Cf, Benjamin Akzin, « Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen », *Politische Vierteljahrschrift*, n° 2, 1962, p. 111.

<sup>27</sup> Normann Paech, « Minderheitenpolitik und Völkerrecht », in : *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* B46-47 du 6 novembre 1998, p. 26.

sociaux. En effet, on ne peut qu'être d'accord avec Ralf Dahrendorf lorsqu'il affirme que « le syndrome de l'homogénéité ethnique » constitue aujourd'hui encore « le plus grand danger des sociétés ouvertes ». Ceci est particulièrement vrai au niveau européen<sup>28</sup>.

Traduit de l'allemand par Christian Jacques

### Références bibliographiques

AKZIN Benjamin, « Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen », *Politische Vierteljahrschrift*, n° 2, 1962.

BIELEFELD Ulrich, « Die ambivalente Struktur der Selbstbestimmung », *Mittelweg* 36, n° 4, 1999.

BOLLMANN Yvonne, *La bataille des langues en Europe*, Paris, 2001.

BRUNNER Georg, « EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte. Eine Replik auf Sabine Riedel », *Osteuropa*, n° 2, 2002.

DAHRENDORF Ralf, FURET François, GEREMEK Bronislaw, *Wohin steuert Europa? Ein Streitgespräch*, Francfort s/Main, 1993.

DÖHN Lothar, « Nationalismus – Volk und Nation als ideologisches Konstrukt », in : Franz Neumann (dir.), *Handbuch Politische Theorien und Ideologien*, T. 2, Opladen, 1996.

ESSER Hartmut, « Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft », *Zeitschrift für Soziologie*, n° 4, 1988.

FRAENKEL Ernst, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Francfort s/ Main, 1991.

GERDES Dirk (dir.), *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Francfort s/ Main/New York, 1980.

---

<sup>28</sup> Cf. Ralf Dahrendorf, François Furet, Bronislaw Geremek, *Wohin steuert Europa? Ein Streitgespräch*, Francfort s/Main, 1993, p. 63.



HECKMANN Friedrich, « Volk, Nation, ethnische Gruppe und ethnische Minderheiten. Zu einigen Grundkategorien von Ethnizität », *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, n° 3, 1988.

HEINTZE Heinz-Joachim, « EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte », *Osteuropa*, n° 5, 2002.

HEINZ Marco, *Ethnizität und ethnische Identität. Eine Begriffsgeschichte*, Bonn, 1993.

HENTGES Gudrun, « Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in Österreich », in : Christoph Butterwege, Gudrun Hentges (dir.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations- Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen, 2000.

HENTGES Gudrun, REISSLANDT Carolin, « Blut oder Boden – Ethnos oder Demos? Staatsangehörigkeit und Zuwanderung in Frankreich, Deutschland », in : Dietrich Heither, Gerd Wiegel (dir.), *Die Stolzdeutschen. Von Mordspatrioten Herrenreitern und ihrer Leitkultur*, Cologne, 2001.

HILLARD Pierre, *Minorités et régionalismes dans l'Europe fédérale des régions : enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l'Europe*, Paris, 2002.

HILPOLD Peter, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Vienne, 2001.

HILPOLD Peter (dir.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht?*, Francfort s/ Main, 2009.

HOFFMANN Lutz, « Einwanderungspolitik und Volksverständnis », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n° 3, 1994.

LENTZ Astrid, *Ethnizität und Macht. Ethnische Differenzierung als Struktur und Prozess sozialer Schliessung im Kapitalismus*, Cologne, 1995.

LUVERÀ Bruno, *Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino-Alto Adige*, Bologne, 1996.

PAECH Normann, « Minderheitenpolitik und Völkerrecht », in : *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* B46-47 du 6 novembre 1998.

PAN Christoph, « Grundelemente zur Theorie der Ethno-Soziologie », in : Theodor Veiter (dir.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*. 2<sup>e</sup> partie, *Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts*, Vienne/Stuttgart, 1972.

PELINKA Anton, « Zur intellektuellen Widersprüchlichkeiten des ethnischen Nationbegriffes », in : Rudolf Burger, Hans-Dieter Klein, Wolfgang H. Schrader, (dir.), *Gesellschaft, Staat, Nation*, Vienne, 1996.

RIEDEL Sabine, « EU-Minderheitenpolitik als Instrument der Integration. Eine Antwort auf Georg Brunners Replik », *Osteuropa*, n° 4, 2002.

RIEDEL Sabine, « Minderheitenpolitik im Prozess der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung », *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, n° 11-12, 2001.

RIEDEL Sabine, « Ethnizität als schwankendes Fundament staatlicher Ordnung », in : Ulrich Albrecht (dir.), *Das Kosovo Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Münster, 2002.

RIEDEL Sabine, « Politisierung von Ethnizität in Transformationsgesellschaften. Das Beispiel Südosteuropa », *WeltTrends* 38, 2003.

RIEGER Güter, « Selbstbestimmungsrecht », in : Dieter Nohlen (dir.), *Lexikon der Politik*. Tome 7, *Politische Begriffe*, 1998.

RITTSTIEG Helmuth, « Minderheitenrechte oder Menschenrechte? », *Blätter für die deutsche und internationale Politik*, n° 8, 1996.

SALZBORN Samuel, « Sonderrechte für Deutsche? Ethnische Minderheiten im deutschen Verfassungsrecht und das Problem des Minderheitenbegriffs », *Forum Recht*, n° 4, 2001.

SALZBORN Samuel, « Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit », *Osteuropa*, n° 5, 2002.

SALZBORN Samuel, *Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa*, Francfort s/ Main/New York, 2005.

SALZBORN Samuel (dir.), *Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze*, Innsbruck, 2006.

WALDMANN Peter, « Opfer als Täter », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 août 2003.

WEBER Max, *Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung: Wirtschaft und Gesellschaft*, 3<sup>e</sup> éd., Tübingen, 1947.

## **Résumé**

La notion de minorité se définit-elle en tant qu'*ethnos* ou en tant que *dèmos* ? Quelles sont les minorités concernées par la protection des minorités ? Est-ce l'individu ou le groupe qui est placé au centre de la protection des minorités ? L'auteur aborde ces questions d'un point de vue théorique. Il plaide pour une protection anti-discriminatoire fondée sur le droit individuel et souligne les dangers d'une ethnicisation des conflits sociaux.

Mots-clés : Politique des minorités, Droit des minorités, Europe, Théorie politique