

**REMPART OU PILORI ? APPLICATIONS ET RÉAPPROPRIATIONS  
DU CADRE NORMATIF EUROPÉEN SUR LA PROTECTION  
DES MINORITÉS EN SERBIE ET EN CROATIE  
DANS LE CONTEXTE DE L'ÉLARGISSEMENT**

**Introduction**

Cet article traite de l'application et de la réappropriation en Serbie et en Croatie du cadre européen sur la protection des minorités, et de son impact dans les scènes politiques et sociales aux niveaux local et national.

Pour cela, nous tâcherons d'identifier en première partie ce que nous entendons par cadre européen sur la protection des minorités et de retracer les conditions de son émergence. Nous verrons comment l'Union européenne, en mobilisant des outils légaux définis principalement par le Conseil de l'Europe et par l'OSCE, a développé une approche particulière de la réconciliation. Cette dernière a été construite comme un produit d'exportation dirigé vers les pays candidats à l'adhésion. La protection des minorités en représente un axe important, en particulier dans le contexte post-yougoslave.

Dans un deuxième temps, nous verrons que le processus d'intégration a constitué depuis le début des années 2000, et constitue toujours, un catalyseur important à la mise en place de dispositifs légaux en faveur de la protection des minorités en Serbie et en Croatie. Néanmoins, nous verrons que les systèmes établis comportent de sérieuses limites démocratiques et symboliques et contribuent notamment à institutionnaliser l'exclusion des minorités des cercles de décision politique par la mise en place de régimes d'exception. En outre, il ne se traduit pas ou peu par l'amélioration de la vie quotidienne des populations en situation de minorités dans les deux régions que nous avons étudiées : la Slavonie en Croatie et la Voïvodine en Serbie. Au contraire, il semble que le cadre européen aboutisse à cristalliser, voire à amplifier les séparations et les tensions ethniques, à bloquer les réconciliations et à engendrer une uniformisation des sociétés autour de la majorité dominante.

### 3.1 La protection des minorités, un outil de réconciliation récemment inclus dans le processus de préadhésion à l'UE

Continent de conflits s'il en est, l'Europe a connu au vingtième siècle « les pires atrocités qu'ait commises l'homme » (Moreau-Defarges, 1999, p. 112). Elle est devenue (en conséquence serait-on tenté de dire) un territoire de réconciliation, là où on a tenté « d'organiser politiquement, d'institutionnaliser la repentance » (*Ibid.*, p. 113). À la suite de la Seconde Guerre mondiale, elle forme même l'un des premiers laboratoires de la justice internationale. L'Allemagne en constitue l'axe mémoriel central. C'est ensuite la construction européenne qui incarne le rapprochement des peuples. Au centre du projet européen, l'argument fondateur (et depuis resté constant), le « *plus jamais ça [...]* », le rejet d'un passé douloureux, et la préférence donnée à une vision pacifique de l'avenir » (Mink, 2007, pp. 11-12). L'intégration est, dès les années 1950, « pensée et légitimée par un impératif de réconciliation entre pays européens » (Neumayer, 2007, p. 248). Mais la construction européenne reste longtemps concentrée sur une petite échelle occidentale, entravée par la Guerre froide. La notion de réconciliation, peu définie, demeure peu mobilisée.

La situation change à la fin des années 1980. La chute du mur de Berlin et la fin du communisme à l'Est dégèle, plus de quarante ans après le conflit mondial, les enjeux mémoriaux à l'échelle du continent dans son entier. Le phénomène mondial de « justice cascade »<sup>383</sup> trouve un écho particulier en Europe. Le vieux continent constitue alors le « théâtre de la récurrence des mouvements *mémoriaux* tous azimuts » (Mink, 2008, p. 22) qui concernent à la fois le rapprochement Est-Ouest et la réouverture de questions liées à la Seconde Guerre mondiale autour d'héritages bilatéraux conflictuels, mais encore et surtout la transition post-communiste ou post-régimes autoritaires principalement en Europe du Sud et de l'Est. Partout, des dispositifs de réconciliation et de rapprochement de toute forme sont créés, formant une « grammaire des normes et des règles pour gérer les situations postconflits » (Mink, 2007, p. 13-14). Et là encore, la Communauté puis l'Union européenne jouent un rôle fondamental dans la diffusion de ces « grammaires de réconciliation » (Neumayer, 2007, p. 247), en particulier au travers de sa

---

<sup>383</sup> Le terme de « justice cascade » ou déferlement judiciaire (Sikkink and Booth-Walling, 2007, p. 428), s'est traduit à la fin des années 1980 par l'institutionnalisation de la réconciliation et par la multiplication des mécanismes judiciaires au niveau mondial. De véritables dispositifs disponibles et mobilisables « clé-en-main » sont établis : tribunaux spéciaux (qu'ils soient nationaux, étrangers, ou internationaux), commissions du type « Vérité et Réconciliation », réparations, lustration (décommunisation), projets mémoriaux.

politique d'assistance dès les années 1900 puis d'élargissement dès 1993. Les institutions européennes disposent pour cela d'une certaine légitimité au regard de la stabilité acquise depuis le sortir du second conflit mondial. Elle devient même un « modèle de la coexistence pacifique entre anciens ennemis<sup>384</sup> » (Mink, 2007, p. 14-15).

Le projet politique proposé par l'Union aux pays candidats est simple : « la réconciliation par l'intégration », établissant un « lien entre adhésion et règlement des tensions inter et intra-étatiques » (Neumayer, 2007, p. 249). Ce faisant, l'UE réinterprète à sa façon le concept de réconciliation. En ce qui concerne la stabilisation des relations intra-étatiques, l'exigence de réconciliation est liée aux relations majorité/minorités au sein du pays concerné : la protection des minorités nationales devient un principe « qui doit (...) permettre la coexistence au sein des États » (Neumayer, 2007, pp. 248-249). Lors du Conseil européen de 1993, les dirigeants du continent posent les conditions politiques à l'adhésion. Le critère principal est la « la présence d'institutions stables » censées garantir « la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme » mais aussi le « respect des minorités et leur protection » (Commission des Communautés européennes, 2012). Il s'agit d'exporter (et d'imposer) à l'Est le modèle politique dominant de l'Ouest qui articule démocratie et économie de marché<sup>385</sup>. L'élaboration de ces critères traduit en quelque sorte la victoire du modèle néolibéral sur le contre-modèle communiste. En ce qui concerne la question des minorités en particulier, le critère politique établi montre l'évolution de l'Union sur la question nationale en un siècle. Cette dernière abandonne la vision wilsonienne selon laquelle la paix durable en Europe serait liée à la constitution d'États ethniquement homogènes<sup>386</sup> au profit de l'élaboration d'un « produit d'exportation<sup>387</sup> » (de Witte, 2002) garantissant aux minorités le droit de « vivre en paix là où

---

<sup>384</sup> L'attribution du prix Nobel de la paix à l'Union européenne en 2012 pour son « combat victorieux pour la paix, la réconciliation et pour la démocratie et les droits de l'homme » pendant plus de six décennies en est l'illustration la plus récente (Postel-Vinay, 2012).

<sup>385</sup> « L'existence d'une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union » constituent en effet le second critère d'adhésion (Commission des Communautés européennes 2012).

<sup>386</sup> Qui avait conduit au « déplacement » de populations en situation de minorité : Allemands, Hongrois, Polonais après la Seconde Guerre mondiale, reprenant les recettes de la gestion de l'après Première Guerre mondiale, qui avaient déjà couronné ce genre de pratiques (par exemple l'échange des minorités musulmane et chrétienne de part et d'autre de la nouvelle frontière entre la Grèce et la Turquie après le traité de Lausanne en 1923).

<sup>387</sup> Une bonne partie des pays déjà membres de la CEE alors, au premier rang desquels la France, se gardant bien d'appliquer sur leur propre territoire les recommandations faites à l'Est.

elles résident depuis longtemps<sup>388</sup> » (Mink, 2007, p. 18). La protection des minorités est ainsi inscrite, à partir de 1993, dans les accords d'association avec les pays nouvellement candidats (en grande majorité situés à l'Est de l'Europe). Elle est juridiquement contraignante dans la mesure où elle constitue l'une des bases du « partenariat d'adhésion » élaboré par la Commission chaque année (Riedel, 2002, p. 648). À partir de 1998, l'exigence de la Commission est croissante (*Ibid.*). Cette dernière, par ses rapports de suivi annuels, évalue régulièrement les progrès réalisés, maintenant une pression constante sur la question tout au long du processus d'adhésion.

Comme elle ne dispose pas d'une base normative propre dans le droit européen<sup>389</sup> – le terme de minorité nationale n'est même pas défini<sup>390</sup> – la Commission base son évaluation sur les normes définies par le Conseil de l'Europe<sup>391</sup> ou l'OSCE<sup>392</sup>, bien que celles-ci soient considérées « ni claires ni universellement valides » (Neumayer, 2007, p. 256). Il s'agit en particulier de dispositions garantissant « le droit des minorités à créer des organisations éducatives, culturelles, ou religieuses » mais aussi la « protection adéquate des réfugiés et déplacés qui retournent dans un endroit où ils représentent une minorité ethnique » (Neumayer, 2007, p. 255). L'évolution de la *grammaire* dans les organisations parallèles de l'Union révèle le glissement de la vision européenne basée, au sortir de la guerre, sur une protection universelle des droits collectifs à l'échelle des États-nations et du continent, vers une politique de défense de droits spécifiques pour les

<sup>388</sup> Georges Mink y voit là une réaction européenne aux conflits ethniques en ex-Yougoslavie (Mink, 2007, p. 18).

<sup>389</sup> Même si depuis l'élargissement de 2004, la pression de la Hongrie a conduit à l'intégration du principe de protection des minorités dans le droit communautaire (Neumayer, 2007, p. 255).

<sup>390</sup> Il n'est pas défini par l'Union européenne ni même par le Conseil de l'Europe qui « s'en est remis aux États pour [le] définir comme ils l'entendent », et « leur reconnaît le droit de décider eux-mêmes s'il y a discrimination des membres d'une minorité, et donc violation des droits de l'homme » (Riedel, 2002, p. 652).

<sup>391</sup> En ce qui concerne les droits de l'homme et donc des minorités, le texte premier est la Convention (européenne) des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle inclut le « droit à liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion » (article 9), tout comme l'interdiction de toute discrimination en raison de la race, de la langue, de la religion ou de l'origine (article 14) (Riedel, 2002, p. 650). Deux autres documents sont souvent mentionnés : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992, et surtout la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales de 1995.

<sup>392</sup> Il s'agit principalement des recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation de 1996 et des Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités de 1998.

minorités nationales qui relève davantage de la non-discrimination individuelle (Neumayer, 2007 ; Riedel, 2002).

Ainsi, depuis les années 1990, la protection des minorités est devenue un véritable sacerdoce de la politique néolibérale européenne lors du processus d'adhésion, quand bien même la Commission ne dispose pas d'une définition consensuelle et reconnue à l'intérieur de l'Union, et bien qu'elle n'assure aucun suivi sur la question pour les pays membres.

### **3.2. Les relations majorité/minorités, un enjeu yougoslave et post-yugoslave**

Dans ce qui est communément appelé bloc de l'Est et qui a fourni la majorité des nouveaux adhérents européens de la dernière décennie, les pays de l'ex-Yougoslavie occupent une place particulière. Territoire de conflits interethniques dans les années 1990, cet espace semble poser la question de la protection des minorités de manière encore plus saillante qu'ailleurs. Le premier article de la déclaration du sommet UE-Balkans occidentaux de Thessalonique du 21 juin 2003 lie les droits de l'homme et ceux des minorités et les place au premier plan des « fondements mêmes de l'Union européenne » avec « la démocratie, l'État de droit (...), la solidarité et l'économie de marché » (Conseil des Communautés européennes, 2003).

Cette position a été réaffirmée depuis en 2008 par Oli Rehn, alors commissaire de l'UE à l'élargissement, qui place le retour des réfugiés et le droit des minorités parmi les priorités premières de la Croatie pour progresser dans le processus d'adhésion : « *Croatia has much work ahead. Concrete progress is needed in judicial, administrative and economic reforms, in the fight against corruption and on refugee return and minority rights* » (Rehn, 2008). Ces dix dernières années, la Commission n'a eu de cesse de souligner le respect du droit des minorités comme condition *sine qua non* de l'adhésion, et ce dans la majorité des rapports de suivi annuels qu'elle délivre aux pays candidats de la région dans la dernière décennie<sup>393</sup>.

---

<sup>393</sup> Rappelons à cet égard que la Slovénie a été la première à se porter candidate en 1996 et est membre de l'UE depuis 2004 ; la Croatie a déposé sa candidature en 2003 et est membre depuis juillet 2013. La Macédoine a déposé sa candidature en 2004, qui a été officiellement acceptée par le Conseil européen en 2005 sans que les négociations d'adhésion, bloquées par la Grèce, ne commencent ; le Monténégro et la Serbie ont déposé leurs candidatures respectivement en 2009 et 2010, candidatures acceptées en 2010 pour le Monténégro (avec ouvertures des négociations en 2012), en 2012 pour la Serbie (sans ouverture des négociations en 2013, du fait principalement des discussions autour du statut du Kosovo) ; enfin la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo restent des candidats potentiels. Tous ces pays reçoivent des rapports de suivi de la Commission dans le cadre du processus d'adhésion

Ainsi, sans développer une stratégie d'intégration spécifique à l'espace post-yougoslave (Blondel, 2013), l'attention particulière portée par l'UE dans le processus de pré-adhésion à l'octroi de droits collectifs aux minorités semble indiquer qu'elle considère ce point comme une des solutions principales dans la pacification des relations interethniques. Pourtant, dans des situations moins problématiques lors de l'élargissement de 2004, la formule européenne n'avait pas semblé faire ses preuves. Sabine Riedel déclarait même à ce sujet : « les récentes tensions interethniques au sud et au centre de l'Europe de l'Est ne sont pas imputables à des insuffisances en matière de droits des minorités, mais à l'introduction de nouveaux droits collectifs pour les *minorités nationales* » (2002). Plus de dix ans après, il s'agit dans le présent texte de s'interroger sur les effets de la même politique dans le contexte post-yougoslave.

D'autant plus que le contexte post-yougoslave est particulier. Non aligné par rapport au bloc soviétique mais développant tout de même un système socialiste, la Yougoslavie de l'après second conflit mondial disposait de ce qui a semblé être, pendant de nombreuses années, « un modèle de traitement des questions nationales » (Drouet, 1997). La coexistence pacifique entre les diverses nationalités était assurée au moyen d'un système de citoyenneté politique duale qui relevait à la fois du niveau fédéral yougoslave et des six républiques<sup>394</sup> (*Ibid.*). Chacune de ces dernières, mise à part la Bosnie-Herzégovine, correspondait à un *peuple constitutif* (*narod*) de la Yougoslavie<sup>395</sup> qui se retrouvait ainsi en situation de nation majoritaire. Mais les droits des membres des autres peuples ainsi placés en situation de minorité étaient garantis par le statut de *nationalité* (*narodnost*) parmi la vingtaine reconnue par la Yougoslavie (peuples des Républiques ou des États voisins, ou peuples transnationaux). De telle sorte que chaque république put être ainsi perçue comme « à la fois l'État de référence de la nation correspondante, et celui de toutes les fractions d'autres nations et nationalités qui y vivent à égalité de droits et de devoirs » (Roux, 1991). Cette double distinction « permettait de garantir théoriquement l'exercice de ses droits culturels » (Kubli, 1998), ce qui constituait un niveau de reconnaissance alors « unique au monde » (Krulic, 1998). D'autant plus que la nouvelle Constitution yougoslave de 1974 déclarait le principe d'égalité entre nations (*narod*) et nationalités (*narodnost*) en affirmant la « supériorité de la citoyenneté yougoslave sur celle des différentes Républiques » (Drouet, 1997).

---

à l'UE, cf. : <[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_fr.htm)>.

<sup>394</sup> Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie et Slovénie.

<sup>395</sup> Croates-Croatie, Slovènes-Slovénie, Serbes-Serbie, Macédoniens-Macédoine, Monténegrins-Monténégro.

Alors, comment en est-on arrivé aux conflits interethniques des années 1990 ? Comme le rappelle Dejan Jovic (2001), c'est autant dans des facteurs objectifs que dans la perception et la mobilisation de ces derniers par les acteurs politiques locaux que réside sa compréhension. Le plus important de ces facteurs reste selon lui la crise économique et politique des années 1980, qui aurait renforcé le seul contre-modèle reconnu jusqu'alors : le(s) nationalisme(s)<sup>396</sup>. En d'autres termes, l'éclatement des conflits en ex-Yougoslavie apparaît principalement comme une conséquence du « placement de la lutte sociale et politique sur le plan des différences culturelles » (Belkis, 2000). C'est aussi ce que dit Ernest Gellner : « le conflit nationaliste a été attisé par les clivages sociaux créés par l'industrialisation débutante et par sa diffusion inégalitaire » (Gellner, 1989). Véritable « ironie de l'histoire », le socialisme et le progrès qui devaient supplanter les « archaïsmes d'un autre âge » ont été balayés par les nationalismes qui s'affirmèrent précisément sur des bases ethniques « en référence à un passé mythique, mâtiné de ferveur religieuse » (Kubli, 1998). D'une république à l'autre, la victoire des nationalistes au tournant des années 1980-1990 rime avec victimisation. Ces derniers présentent leur nation (et en particulier « leur » minorité dans les États voisins) comme menacée, se livrent sans hésitation au révisionnisme historique, manipulent les comparaisons avec l'Holocauste et mobilisent la mémoire des crimes commis par les Ustaša et les Èetnik pendant la Seconde Guerre mondiale (Toal and Dahlman, 2011). Dès 1991, Dusan Sidjanski prophétisait :

Si la Slovénie constitue une exception par sa population homogène, la Croatie illustre en revanche l'inextricable imbrication des peuples et des minorités de Yougoslavie. Un acte d'indépendance ou un remodelage des frontières de manière unilatérale risquerait de déclencher une escalade de violences se propageant d'une République à l'autre... (Sidjanski, 1991)

Et la suite des événements confirma l'intuition de Sidjanski : les conflits se propagèrent de 1991 à 2001 en Croatie, en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et au Kosovo, au Monténégro et enfin en Macédoine. Dans la plupart de ces États, la logique est la même bien que les tactiques adoptées soient différentes : la mobilisation pour l'indépendance se fait sur des bases ethniques. Il s'agit de rassembler territorialement la nation, de faire correspondre frontières géographiques et frontières ethniques : « la nation

---

<sup>396</sup> Une crise qu'il préconise de replacer dans le contexte politique intérieur et extérieur : la mort de Tito, la fin de la guerre froide, l'émergence de Miloševiæ et les atermoiements internationaux (Jovic, 2001, p. 101).

considère comme siens les territoires où elle est majoritaire, éventuellement aussi d'autres où elle le fut ou prétend l'avoir été dans le passé, d'autres sur lesquels elle prétend avoir des « *droits historiques* » (Roux, 1997). Plutôt que de laisser des membres de « leur » nation en situation de minorité dans un nouvel État indépendant, certains leaders politiques et militaires développent des stratégies visant à regrouper ces territoires en les indexant ou en supportant leur indépendance, parfois en les « nettoyant » des allogènes.

Les relations majorité/minorités ont donc été un des enjeux centraux des conflits yougoslaves. Déjà particulièrement attentive à ces questions lors de l'élargissement à l'Est de l'Europe, l'Union européenne semble, comme nous l'avons vu précédemment, encore plus vigilante dans le cadre de l'élargissement aux pays des Balkans occidentaux. Plus de dix ans après la fin des conflits et après la récente adhésion de la Croatie en juillet 2013, il est temps d'observer les résultats produits dans la région par une telle politique. Est-ce que les préceptes libéraux, au centre de l'idéologie européenne dans le domaine, sont les plus adaptés à la situation politique et sociale d'après conflits interethniques ? Leur application conduit-elle à renforcer les droits des populations minoritaires et permet-elle la pacification des relations majorité/minorités ? Ce sont ces deux questions auxquelles nous allons tenter de répondre dans la suite de cet article. Deux couples de cas seront développés : la Croatie et la Serbie à l'échelle nationale, la Slavonie et la Voïvodine à l'échelle régionale.

### 3.3 L'apparente réussite européenne : la mise à niveau légale

Après des années 1990 marquées par la mobilisation ethnique et les affrontements en Croatie et en Serbie, les années 2000 voient souffler un vent de changement (Petričušić, 2004). La mort du leader nationaliste Franjo Tuđman en Croatie est suivie de la défaite de son parti, le HDZ, contre une coalition de centre-gauche menée par le social-démocrate Ivica Račan aux élections législatives en janvier 2000, et contre un candidat centriste, Stjepan Mesić, aux élections présidentielles en février de la même année. En Serbie, Slobodan Milošević est défait dans les urnes en septembre 2000 par une large coalition, l'Opposition démocratique de Serbie (Demokratska Opozicija Srbije, DOS), puis dans la rue en octobre 2000 par une révolution populaire manifestant son mécontentement devant son refus de reconnaître sa défaite. Il est remplacé à la présidence de la République Fédérale de Yougoslavie<sup>397</sup> par Vojislav Koštunica, un candidat de droite conservatrice. Zoran Đinđić,

---

<sup>397</sup> À laquelle appartiennent la Serbie et le Monténégro avant sa déclaration d'indépendance en 2006.

qui incarne l'aile gauche de la DOS, devient Premier ministre en janvier 2001. La chute des leaders nationalistes au profit d'une opposition plus démocratique coïncide avec les changements de priorités politiques en Croatie et en Serbie. L'aspiration pragmatique à un avenir européen des nouveaux gouvernements les amène à conduire des réformes institutionnelles qui visent à la mise en conformité avec les recommandations de la Commission européenne, de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe.

En Croatie, Franjo Tuđman avait dès 1997 ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dans une vaine tentative de montrer (et de feindre) son engagement envers la protection des minorités. Cette adoption est restée peu suivie de faits et c'est le changement politique des années 2000 qui marque un vrai virage : « *the status of national minorities, particularly the Serb minority, has improved significantly after the change of government in 2000, in comparison with the chauvinistic treatment to which they were exposed in the 1990s* » (Petričušić, 2008). La promulgation de la loi constitutionnelle sur le droit des minorités<sup>398</sup> en 2002 par le gouvernement Račan est perçue comme le premier geste de bonne volonté politique dans ce sens. La Croatie, par cette loi « rejette (article 2) et interdit (article 4) toute forme de discrimination et précise que la protection des minorités fait partie intégrante de l'ordre démocratique établi en Croatie (article 3), ce que garantissent la Constitution et la Loi constitutionnelle (article 4) » (Sénat français, 2004). Des droits spécifiques sont reconnus : l'utilisation privée et publique de sa langue et de son alphabet, l'enseignement et l'éducation dans sa langue maternelle, l'autonomie culturelle, l'affirmation de son appartenance religieuse, la représentation au niveau local et régional, etc. La majorité des principes évoqués par le Conseil de l'Europe ou l'OSCE sont ainsi repris et retranscrits dans le droit national croate.

Ces progrès sont perçus comme directement liés à l'aspiration du pays à être accueilli dans les organisations internationales, et en particulier au sein de l'Union européenne (Petričušić, 2009). Le gouvernement croate d'alors ne s'en cache pas puisqu'il déclare en préambule de l'adoption de cette Loi constitutionnelle : « le Sabor<sup>399</sup>, résolu à se conformer aux exigences de Bruxelles et de l'OSCE... » (Sénat français, 2004). La promulgation de cette loi ne semble pas rencontrer d'obstacles majeurs. La Commission affiche sa satisfaction en 2009 : « *with regard to cultural rights, the education provisions of the CLRNM and other laws relevant to minorities generally*

---

<sup>398</sup> Disponible en anglais sur la page internet suivante, consultée le 12 septembre 2013 : <[http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_\\_Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf)>.

<sup>399</sup> Parlement croate.

*continue to be implemented satisfactorily* » (Commission des Communautés européennes, 2009). Il en est de même en ce qui concerne la représentation des minorités au sein des organes politiques nationaux et locaux : « *nation-wide and local elections held ever since have predominantly assured minority representation in all spheres of political life in the country* » (Petričušić, 2008). Au niveau national par exemple, huit sièges sur cent-cinquante-et-un sont réservés aux minorités (trois pour la minorité serbe, cinq pour les autres minorités). L'évolution positive du droit permet ainsi à certains d'affirmer (trop) hâtivement que la Croatie ne discrimine plus ses minorités : « *Croatia is now a democratic state that does not discriminate on an ethnic basis (as was the case during the 1990s)* » (Ragazzi and Štiks, 2010).

La Serbie suit la même dynamique que la Croatie avec quelques années d'écart. Le parlement serbe sous l'ère Đinđić adopte d'abord la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales en 2002. Mais c'est surtout le retour au parlement des sociaux-démocrates sous la présidence de Boris Tadić en 2008, élus sur un agenda clairement pro-européen, qui voit les adoptions législatives s'enchaîner. La loi de 2002 est d'abord reprise et amendée en 2009. La même année, le parlement serbe promulgue deux autres lois en faveur de la protection des minorités et en accord avec les préceptes européens : la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales et la loi sur l'interdiction de la discrimination, notamment à l'égard des minorités (art. 24). Ces dernières traduisent comme en Croatie la plupart des préceptes européens (du Conseil de l'Europe et de l'OSCE) dans le droit serbe. De telle sorte que la Commission européenne dans son rapport de 2010 délivrait également un satisfecit à la Serbie : « *Good progress has been made in the protection of minorities* » (Commission des Communautés européennes, 2010).

Ainsi, la Croatie et la Serbie, sous des gouvernements et/ou des présidences de centre-gauche, ont mis en place des réformes institutionnelles garantissant des droits individuels et collectifs aux minorités aux niveaux national et local, dans les domaines culturel, social et politique. Et c'est sans conteste l'intégration européenne qui a représenté le principal vecteur à l'adoption de ces lois dans ces deux pays issus de la dissolution de la Yougoslavie. Néanmoins, nous allons le voir dans les parties suivantes, ce succès légal ne se traduit pas ou peu par des améliorations réelles pour les membres des minorités ; et certaines de ces limites nous semblent provenir du système en lui-même.

### 3.4 Les apories de l'institutionnalisation de la protection des minorités

Le système de protection des minorités promu par les institutions européennes comporte des limites significatives qui conduisent, sous couvert d'une ambition de protection, à entretenir les différences et à isoler des pans entiers de la population sur des critères ethniques plutôt qu'à les intégrer, au niveau national autant qu'au niveau local.

#### 3.4.1 *Au niveau national, un système démocratiquement discutable et symboliquement malvenu*

Plus précisément, le système institutionnel, basé sur un modèle néolibéral et en partie consociationnel<sup>400</sup> promu par l'Union européenne, garantit la participation des minorités reconnues par l'État en leur réservant des sièges proportionnellement à leurs nombres respectifs. Les relations sociales et politiques sont ainsi organisées autour d'un critère principal, l'appartenance ethnique, aux dépens d'autres critères comme l'âge, l'appartenance de genre ou de classe par exemple, qui sont conséquemment mises au second plan. Cette approche consacre ainsi démocratiquement les thèses essentialistes développées pendant les années 1990 par certains régimes nationalistes de la région (croate et serbe en particulier) : l'ethnicité comme appartenance première. C'est la double peine du système promu par l'UE ; il n'invite pas aux réconciliations interethniques et minore d'autres revendications sociales.

C'est notamment le cas du système électif de représentation des minorités aux niveaux national et local qui apparaît démocratiquement discutable et symboliquement malvenu, en Serbie comme en Croatie. Voyons par exemple à partir des résultats des élections législatives de 2011 en Croatie.

---

<sup>400</sup> Le modèle politique consociationnel a été développé par le politologue néerlandais Arend LijpARTH pour permettre un meilleur fonctionnement démocratique dans les sociétés divisées. Il distingue quatre éléments constitutifs principaux. Les deux premiers ne sont pas présents en Croatie et en Serbie : (1) la systématisation de la mise en place de gouvernement de grande coalition réunissant les leaders politiques de la majorité et des minorités ; (2) le véto mutuel pour les participants à cette grande coalition. En revanche, sont présents, ou du moins visés, dans les systèmes politiques croates et serbes : (3) une représentation proportionnelle entre majorité et minorités dans la représentation politique et dans les emplois publics ; (4) un haut degré d'autonomie pour chacune des parties pour gérer ses affaires internes.

Table 1 : Résultats des élections législatives de 2011 en Croatie.  
Réalisation personnelle. Source : Commission électorale de la  
République de Croatie,  
<http://www.izbori.hr/2011Sabor/rezultati/rezultati.html>.

La Croatie est divisée géographiquement en dix circonscriptions électORALES. Deux circonscriptions supplémentaires sont réservées à la diaspora (circonscription XI) et aux minorités (circonscription XII). Un citoyen croate qui s'est déclaré comme appartenant à une minorité nationale peut, lors des élections parlementaires, voter pour une liste classique de sa circonscription géographique ou faire le choix de voter dans la circonscription réservée (XII) et élire un représentant de *sa* minorité. Par exemple un citoyen de minorité tchèque inscrit sur les listes électorales d'Osijek en Slavonie peut voter sur les listes classiques de la circonscription IV ou bien voter pour élire un représentant parmi les candidats au siège réservé aux minorités tchèque et slovaque au sein de la circonscription XII.

Ce système électoral paraît démocratiquement discutable. D'abord, de grandes disparités apparaissent dans les collègues électoraux. Un élu de la diaspora croate représente théoriquement 205.879 Croates de l'étranger, un élu de la minorité serbe 61.317 Serbes de Croatie quand l'élu de la minorité tchèque et slovaque représente 6.927 citoyens et qu'un élu d'une circonscription croate en représente en moyenne 27.445. En réservant certains sièges aux membres de minorités, ce système électoral peut donner l'impression au reste de la population croate de privilégier certaines catégories de la population sur des critères ethniques. C'est clairement le cas pour toutes les minorités sauf pour la minorité serbe qui se retrouve dans ce système clairement sous-représentée. Il faudrait, si l'on suivait la logique mathématique, au moins doubler le nombre de représentants de cette dernière. D'un point de vue démocratique, il convient de s'interroger : pourquoi les voix des citoyens serbes de Croatie comptent-elles moins que celles de citoyens appartenant à d'autres minorités ou que celles des citoyens de la majorité croate ? C'est également symboliquement malvenu. Dans un pays où les conflits ethniques des années 1990 ont précisément vu s'affronter Serbes et Croates, donner l'impression de favoriser une catégorie de la population, les Serbes de Croatie, tout en les défavorisant d'un point de vue comptable risque de conduire à la cristallisation des rancœurs de part et d'autre.

En outre, ce système électoral n'est visiblement pas plébiscité par un grand nombre des citoyens appartenant à une minorité. Seuls 18,2% des électeurs de cette circonscription spéciale ont choisi de voter pour élire leurs représentants sur des sièges leur étant réservés selon un critère ethnique. Ce chiffre est bien inférieur à la participation dans les dix circonscriptions géographiques croates (61,9%)<sup>401</sup>. Ainsi, la politique consociationnelle conduite en Croatie permet de garantir la reconnaissance de certains droits politiques, culturels et sociaux aux membres des minorités reconnues. Néanmoins, l'obtention de ces droits passe par une mise de côté du fait social majoritaire. Le système mis en place, parce qu'il oblige les membres des minorités à se différencier pour faire valoir leurs droits, conduit de fait à former un groupe de citoyens de seconde zone. Il est à noter que ce sont les membres des minorités des anciennes républiques de Yougoslavie (bosniaques, monténégrins, macédoniens, slovènes, serbes) qui plébiscitent le moins ces sièges réservés. Ayant jadis appartenu au même État, il semble que ces

---

<sup>401</sup> Participation qui intègre votants de la majorité croate et votants des minorités n'ayant pas souhaité voter pour leurs propres représentants dans leur circonscription réservée (sans distinguer les deux votes). Ces chiffres ne peuvent donc pas être strictement comparés. Cependant, cela ne remet pas en cause le fait que la circonscription XII, celle des minorités, est très peu plébiscitée.

citoyens se considèrent comme des citoyens de plein droit : « *Those minority communities in the Western Balkans countries that consider themselves to be a state-forming nations are reluctantly to be treated as a minority* » (Petričušić, 2009). C'est en particulier le cas des Serbes de Croatie qui étaient jadis considérés, à égalité avec les Croates de Croatie, comme une nation constituante de la république de Croatie au sein de la fédération yougoslave. L'indépendance de la Croatie au début des années 1990 a conduit à leur rétrogradation au statut de minorité<sup>402</sup>. En choisissant de voter sur les listes *classiques* et en rechignant à voter sur les listes réservées aux minorités, ces citoyens cherchent en quelque sorte une égalité institutionnelle telle que définie par Lantschner et Marko : « *the right to decide equally on the political decisions not only concerning their own group, but the entire state and society as such* » (Lantschner and Marko, 2008). En choisissant de ne pas user de leur droit à voter pour des sièges réservés, ils semblent remettre en question un système institutionnel supposé avantageux mais finalement discriminatoire à leur égard.

### **3.5 Un parallèle avec les approches féministes : les minorités cantonnées aux fonctions secondaires et liées aux questions minoritaires**

Deuxième point qui nous semble minorer le progrès que constituerait l'adoption du cadre européen sur la protection des minorités pour les membres de celles-ci : leurs représentants se voient souvent confiner à des responsabilités secondaires ou communautaires (Tatalović, 2006 ; Petričušić, 2008). Un parallèle est ici possible avec les approches féministes. Ces dernières ont démontré que l'ouverture aux femmes dans les responsabilités politiques s'est souvent accompagnée de leur assignation à des responsabilités sociales correspondant à leur image de mère dans la société, ce qui perpétue les relations de genre plus que cela ne les transforme (Heinen, 2006). En Croatie, la participation de Slobodan Uzelac (élu de la minorité serbe et leader du SDSS, parti serbe démocrate indépendant) au gouvernement Sanader en 2007 puis au gouvernement Kosor en 2009 (appartenant tous deux au HDZ, union démocratique croate, droite) semble relever de la même

---

<sup>402</sup> Cette rétrogradation a été perçue comme une provocation et a servi les logiques sécessionnistes développées par certains leaders nationalistes serbes de Croatie (e.g. Jovan Rašković et Milan Babić), qui prirent le prétexte des lois votées par le Sabor pour déclarer l'indépendance de la République autonome serbe de Krajina en 1990. Le statut de la minorité serbe fut un des points centraux de l'entrée en conflit entre la république croate indépendante et le reste de la fédération yougoslave alors aux mains de Milošević. Ces territoires ne furent repris qu'en 1995 par l'armée croate qui les « nettoya » en grande partie de leur population serbe. Pour plus de précisions, cf. Lejeau, 2005.

logique. Il s'est vu confier dans un premier temps le portefeuille du développement régional, de *la reconstruction* [après la guerre] et du *retour des réfugiés* [des réfugiés serbes donc], avant de se retrouver membre du gouvernement sans portefeuille. Ainsi, la première participation d'un représentant de la minorité serbe au gouvernement s'est révélée plutôt décevante. Ce dernier est resté confiné à des fonctions liées à son statut ethnique et peu importantes au niveau politique.

Est-ce que d'autres systèmes de garantie de la participation des minorités, plus inclusifs, sont possibles ? À l'instar de ce qui est fait pour les femmes dans d'autres pays européens, une alternative pourrait être de veiller à ce que les candidats aux élections représentent la variété des citoyens du pays. Il s'agirait par exemple de contrôler que les partis politiques *classiques* choisissent une part représentative de candidats appartenant aux minorités. Bien que ce ne soit pas encore le cas, des signes positifs sont visibles. Le dernier gouvernement croate (coalition de centre-gauche) comporte notamment un ministre serbe membre du SDP (parti social-démocrate), Željko Jovanović, en charge du portefeuille des Sciences, de l'Éducation et des Sports. Sa désignation s'est accompagnée de réactions xénophobes révélatrices du climat anti-serbe persistant en Croatie. Zdravko Mamić, le président d'un des principaux clubs de football croate, le Dinamo Zagreb, a en effet déclaré en mars 2013 que « c'était une insulte à *l'intelligence croate* qu'un Serbe soit en charge de ce ministère » (Dhumières, 2013). Néanmoins, la vive réaction des leaders politiques croates et le dépôt d'une plainte contre ce dernier pour incitation à la haine et à la violence semble démontrer la volonté des représentants politiques (de centre-gauche tout du moins) de ne plus se contenter d'une bonne volonté légale de façade et d'attaquer la question de la non-discrimination des minorités dans la sphère publique. Sans réellement bouleverser les relations majorité/minorités, ce geste peut être interprété comme un signe positif, dans le sens d'une meilleure intégration des membres de la minorité serbe à la vie politique croate ; un possible progrès, il faut le souligner, non lié directement à l'établissement du cadre européen de protection des minorités.

Enfin, il faut également signaler que le système actuel conduit à focaliser l'attention de la population et des chercheurs sur la question ethnique et à minorer d'autres questions sociales. À nouveau, si l'on prend comme exemple la situation des femmes dans la sphère politique, force est de constater que celles-ci restent sous-représentées. En Croatie, sur les vingt-deux ministres du gouvernement Milanović, quatre sont des femmes. Elles sont en charge des portefeuilles des affaires sociales, des affaires européennes, de la culture et de la construction. En Serbie, seules cinq des dix-neuf ministres du gouvernement Dačić sont des femmes ; elles sont en

charge de la santé, de l'énergie et de l'environnement, de l'intégration européenne, du développement régional et de la jeunesse et des sports. La parité est donc loin d'être atteinte, tout comme le partage réel des responsabilités régaliennes (e.g. intérieur, économie, défense, justice).

### 3.6 Au niveau local, peu d'impact sur la participation des minorités à la vie politique mais des tensions interethniques ravivées

Au niveau local, des conseils des minorités nationales ont été mis en place en Serbie comme en Croatie dans les années 2000, là encore dans l'optique d'une mise en conformité avec les standards européens et en l'occurrence avec ceux du Conseil de l'Europe<sup>403</sup>. Ces formes de participation des minorités qualifiées d'innovantes sont censées accroître la participation de ces dernières à la vie publique, de leur permettre un meilleur accès à la gestion des affaires locales et en conséquence, de mieux préserver et protéger leur position dans la société (Petričušić, 2010).

Leurs établissements semblent se heurter à des problèmes de trois types. En premier lieu, ces organes sont limités à un pouvoir consultatif (Petričušić, 2010). En second lieu, très peu de ressources sont octroyées à leur fonctionnement (Petričušić, 2010 ; Bokulić and Kostadinova, 2008). Enfin, leurs compétences ne sont pas clairement établies. C'est ce que résume une représentante de la minorité serbe à Županja en Slavonie :

Local authorities simply do not want to hear minority representatives. It has been one year that I have served as the Serb representative in Županja and I have not received a single invitation or query or information of any projects in Županja. The only information I have is what I find myself (Đokić, représentante de la minorité serbe à Županja, citée dans Bokulić and Kostadinova, 2008).

Une des explications principales au peu de résultats du système mis en place réside sans doute dans l'inadéquation de ce dernier avec la situation post-yougoslave. Les progrès légaux n'entraînent pas nécessairement des progrès réels : « *over-normatization does not necessarily have direct impact on the improvement of national minority communities* » (Petričušić, 2010). Il semble que les leaders politiques considèrent la mise en place de ces conseils comme une fin en soi et ne souhaitent pas réellement partager les responsabilités avec les minorités, pas plus au niveau local qu'au niveau national.

---

<sup>403</sup> Dans ce cas avec la Charte européenne de l'autonomie locale, signée et ratifiée par la Croatie en 1997, entrée en vigueur en 1998 ; signée par la Serbie en 2005, ratifiée en 2007 et entrée en vigueur en 2008.

Bien que les dispositifs légaux semblent peu contribuer à accroître la participation et l'accès des populations minoritaires à la décision politique, ces derniers ne sont pas pour autant sans effets. Les élections locales des conseils des minorités en Voïvodine en 2012 ont par exemple été entachées de multiples incidents : le siège local de la minorité croate a été caillassé à Subotica (comme cela avait été le cas en 2009 à Novi Sad) ; et des tags haineux ont fleuri sur les murs à proximité de ces nouvelles institutions<sup>404</sup>. Génés par la tournure politique qu'auraient pu prendre ces événements, les responsables de la minorité croate ont préféré ne pas déposer plainte<sup>405</sup>. À Vukovar, les tensions se cristallisent depuis le début de l'année 2013 autour de la mise en place de panneaux « bilingues » sur les administrations, c'est à dire à la fois en écriture latine (pour la majorité croate) et cyrillique (pour la minorité serbe<sup>406</sup>). Là encore, c'est l'application du cadre européen qui se heurte à la réalité locale. Dans un lieu symbolique des conflits serbo-croates de la décennie précédente, la mobilisation contre ce projet de l'opposition de droite et des associations d'anciens combattants croates dure depuis un an. La question dépasse largement les enjeux locaux, les manifestations rassemblent de nombreux croates non-habitants de Vukovar venus spécifiquement d'autres villes du pays pour indiquer leur mécontentement qu'un tel projet puisse se réaliser dans cette ville-là, symbole du martyr croate selon eux (Courrier des Balkans, 2013). Là encore, les habitants serbes de la ville sont pris à partie sur une mesure qu'ils n'ont pas réclamée : « la population serbe locale rappelle qu'elle a plus besoin d'emplois que d'alphabet cyrillique... » (*Ibid.*).

Ainsi, l'on voit que la mise en place du cadre européen de référence sur la protection des minorités se heurte à des réalités locales en Croatie et en Serbie qui dépassent l'objet des normes qui avaient été initialement pensées sans lien avec le contexte post-yougoslave. Plutôt que de contribuer aux réconciliations interethniques, l'application de la protection des minorités conduit à nourrir les tensions entre communautés, ce qui dessert au final leur protection et leur intégration dans les sociétés aux niveaux national et local. C'est cet aspect que nous allons plus largement creusé dans la partie suivante.

### 3.7 Des minorités toujours discriminées dans la vie quotidienne

Après avoir examiné les limites de l'appareillage institutionnel proposé par l'Europe aux États post-yougoslaves dans le cadre de la pré-adhésion à l'UE, nous allons maintenant revenir sur les effets de ces politiques dans la vie

---

<sup>404</sup> Observations personnelles, réalisées en Voïvodine en 2012.

<sup>405</sup> Entretien avec le responsable de la minorité croate en Serbie, 2012.

<sup>406</sup> Ces derniers représentant une part suffisante dans la population municipale de Vukovar pour se voir octroyer ce « droit ».

quotidienne des personnes issues des minorités. Nous nous appuierons pour cela sur des entretiens menés en Slavonie (Croatie) et en Voïvodine (Serbie) entre 2009 et 2012 auprès des représentants locaux des minorités mais aussi des leaders politiques et des habitants des deux régions. La question posée ici est la suivante : est-ce que depuis l'établissement d'un cadre légal de protection des minorités, les membres de ces dernières vivent mieux ? Malgré une image positive à l'international, il semble que non. En effet, de nombreuses critiques émergent quant aux conséquences réelles de cet appareillage législatif. Elles viennent de chercheurs, d'ONG mais aussi de la Commission européenne elle-même. Pour autant, le constat d'absence de progrès n'entraîne pas, pour la plupart des commentateurs, de remise en cause du modèle libéral et consociationnel développé par les institutions européennes en ex-Yougoslavie<sup>407</sup>. Nous allons donc dans cette partie revenir plus précisément sur les problèmes rencontrés par les populations en situation minoritaire dans leur vie quotidienne et tenter de montrer pourquoi ces problèmes nous semblent liés certes à un manque de volonté politique de la majorité, mais plus largement à l'approche européenne elle-même.

Les discriminations envers les membres des minorités dans l'accès au travail, l'accès au logement et dans la vie quotidienne persistent. Ces derniers restent sous-représentés dans l'administration d'États, dans l'appareil judiciaire et dans la police (Bokulić and Kostadinova, 2008). En Croatie, c'est encore la situation des membres de la minorité serbe qui semble en particulier problématique<sup>408</sup>. Le retour des 200.000 Serbes<sup>409</sup> chassés de Croatie en 1995 par les opérations *Tempête* et *Éclair* reste largement inabouti. En 2006, l'ONG Human Rights Watch consacrait un rapport entier au sujet pointant « une décennie de déception ». Les principaux obstacles rencontrés concernent la restitution de logements souvent spoliés, dégradés ou même détruits pendant la guerre, mais aussi la difficulté à faire valoir ses droits sociaux (pensions par exemple). La situation s'est peu améliorée depuis. Et plus le temps passe, plus le retour des anciens réfugiés semble improbable. La mauvaise volonté des administrations croates, en particulier au niveau local, semble avoir conduit de nombreux Serbes à abandonner l'idée d'un

---

<sup>407</sup> Par exemple, l'ONG Minority Rights Group International a commandé à Andrew Reynold, un des tenants de la pensée libérale et consociationnelle, un rapport promouvant cette vision de la protection et de la participation des minorités (publié en 2006).

<sup>408</sup> Nous l'abordons peu dans cet article, mais la situation de la minorité rom, en Serbie comme en Croatie, est considérée comme particulièrement problématique également. Cf. les rapports de toutes les instances européennes et des ONG s'intéressant à la question des minorités ces dix dernières années (certains sont référencés dans notre bibliographie).

<sup>409</sup> Estimation fournie par le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (United States Committee for Refugees and Immigrants, 2001).

retour en Croatie<sup>410</sup>. Les individus des jeunes générations, qui ont souvent grandi dans des camps de réfugiés en Voïvodine, déclarent être davantage enclins à projeter leur avenir en Serbie ou ailleurs en Europe qu'en Croatie, un pays qui leur semble à la fois peu attractif économiquement et hostile à leur encontre<sup>411</sup>. En effet, la persistance d'actes discriminatoires et violents envers les populations en situation de minorité, et en particulier ceux qui sont restés ou qui sont revenus, est notée par de nombreux organismes, et ce, plusieurs années après les lois votées en leur faveur. En 2012, soit juste avant l'entrée du pays dans l'Union<sup>412</sup>, la Commission soulignait le peu d'amélioration dans le domaine de l'emploi et la permanence des discriminations dans la vie quotidienne<sup>413</sup> :

En matière de respect et de protection des minorités et des droits culturels, la protection des minorités a continué de s'améliorer, par la mise en œuvre de mesures de protection des minorités, notamment la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Toutefois, le niveau d'emploi des minorités dans l'administration publique et l'appareil judiciaire reste inférieur aux exigences fixées dans la loi. [...] La Croatie doit [...] continuer d'encourager un esprit de tolérance à l'égard des minorités, en particulier des Serbes de Croatie, et prendre des mesures pour protéger les personnes toujours susceptibles de faire l'objet de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence (Commission européenne, 2012).

En Serbie, le souvenir du conflit se manifeste davantage au travers des discriminations (économiques et dans le domaine de l'accès à l'éducation) envers les membres de la minorité albanaise (Conseil de l'Europe, 2011, p. 27). Dans son rapport annuel de 2013, Human Rights Watch pointe également des tensions entre membres de la majorité serbe et de la minorité hongroise en Voïvodine, s'appuyant sur certains incidents pour appuyer son propos : « *In September, approximately 20 Serbs armed with iron rods attacked eight Hungarian children and young adults in the town of Subotica, allegedly because the victims spoke Hungarian* » (Human Rights Watch, 2013). En 2006, Florian Bieber et Jenni Winterhagen identifiaient déjà trois

---

<sup>410</sup> Entretien avec le Novi Sad Humanitarian Centre, septembre 2011. Voir également : Bokulić et Kostadinova, 2008.

<sup>411</sup> Entretiens avec des anciens réfugiés serbes de Croatie en Voïvodine, septembre 2012.

<sup>412</sup> Et on peut maintenir des doutes quant à l'amélioration de cette situation dans le futur, maintenant que la Croatie est membre à part entière de l'UE et donc qu'elle n'est plus soumise à l'évaluation de la Commission sur ces sujets.

<sup>413</sup> Des points également confirmés dans les entretiens réalisés avec des membres et des représentants de la minorité serbe en Slavonie en 2011 et en 2012.

aspects pour tenter d'expliquer la perpétuation voire l'escalade des tensions entre Serbes et Hongrois en Voïvodine. En premier lieu, ils notent que les élites politiques et les institutions en Serbie ont condamné ces incidents mollement, lentement et souvent sous pression internationale. En deuxième lieu, ils perçoivent dans ces incidents la forte attraction qu'exerce le nationalisme sur les jeunes serbes ayant grandi sous le régime de Milošević<sup>414</sup>. En troisième lieu, l'organisation des relations majorité/minorités dans des cercles de vie séparés (au niveau professionnel, au niveau éducatif) contribuerait selon eux à nourrir le climat de méfiance et l'incompréhension entre groupes ethniques.

Ces constats nous semblent généralisables à la plupart des relations majorité/minorités en Serbie comme en Croatie. Et la contribution européenne dans ce jeu politique régional nous paraît questionnable à plusieurs niveaux. Il ne s'agit pas de remettre en question l'idée que le processus de préadhésion soit le catalyseur extérieur le plus significatif à la mise en place de réformes démocratiques dans la région (Rupnik, 2007). En effet, l'Union européenne, par ce qu'elle symbolise, peut représenter un contre-projet aux nationalismes post-yougoslaves. Néanmoins, parce que le projet européen est souvent limité à sa dimension économique de marché commun, sa dimension sociale et sociétale, c'est-à-dire celle d'un projet des peuples à vivre ensemble pacifiquement, semble souvent minorée voire laissée de côté. Et la clé de cette réappropriation en ex-Yougoslavie passe sans doute comme l'indiquent Bieber et Winterhagen par la capacité des leaders politiques nationaux et locaux à dépasser une position double et contradictoire qui consiste à feindre l'intégration dans le projet européen au niveau international tout en maintenant un discours populiste et ambigu généralement éloigné des valeurs européennes au niveau national ou local<sup>415</sup>. Cette rhétorique politique antithétique est observable ces dernières années en Serbie comme

<sup>414</sup> À ce sujet, lors des entretiens réalisés en Voïvodine, ce sont souvent les enfants de réfugiés serbes installés en Voïvodine –cette dernière a en effet constitué la principale région d'accueil des Serbes chassés de Croatie ou d'autres territoires ex-yougoslaves – qui sont pointés du doigt comme étant les principaux responsables des tensions ethniques ; et ce, y compris par les Serbes « originels » de Voïvodine. Les justifications offertes sont multiples : les Serbes non-voïvodiniens seraient plus pauvres du fait de leur situation de réfugié et donc plus enclins à embrasser les idées populistes ; ils seraient également culturellement moins habitués au multiculturalisme voïvodinien ; et surtout, du fait de leurs origines rurales, ils seraient moins ouverts à la différence que les urbains (entretiens réalisés en Voïvodine, 2011, 2012). On voit là que les relations sociales ne s'organisent pas seulement autour des questions ethniques mais intègrent également des jeux plus complexes, par exemple des questions de classe qui s'expriment ici dans l'opposition urbain/rural.

<sup>415</sup> Une position tenue également par certains leaders politiques dans les pays déjà membres de l'Union.

en Croatie particulièrement quand les partis de droite ou d'extrême-droite sont au pouvoir (HDZ en Croatie, SNS en Serbie).

Au-delà d'un simple manque de volonté politique, il nous semble que l'absence d'améliorations significatives dans la vie des populations en situation de minorité provienne de la méthode européenne elle-même. C'est ce que soulignaient Bieber et Winterhagen. L'organisation de la vie politique et sociale des communautés en cercles séparés contribue davantage à institutionnaliser, légitimer et organiser la séparation. La protection des minorités se traduit par l'établissement d'une bulle particularisée construite et en quelque sorte patrimonialisée autour de la perpétuation d'événements culturels souvent redécouverts et folklorisés, mais également autour du maintien de la langue minoritaire. Là encore, notre propos n'est pas de critiquer la fin mais la façon contre-productive dont ces mesures sont mises en places et les effets qu'elles ont sur la vie en commun dans ces sociétés aux niveaux national et local.

Ainsi, l'instauration de systèmes éducatifs et culturels parallèles conduit à accentuer la séparation entre les minorités et majorité contribuant ainsi à davantage renforcer les exclusions qu'à les dépasser. Ce constat est notamment observable en Voïvodine : « souvent, les enfants des minorités nationales de Voïvodine, uniquement scolarisés dans leur langue maternelle, parlent mal le serbe, ce qui peut s'avérer handicapant pour la poursuite d'études supérieures » (*Courrier des Balkans*, 2012). Les appartenances sont essentialisées autour d'un seul groupe ethnique, ce qui pose problème pour les enfants de couple mixte dont les parents se retrouvent à choisir entre l'un ou l'autre système. À Vukovar, en Slavonie, les systèmes scolaires sont également séparés de la crèche au lycée. Si les enseignements primaires et secondaires sont maintenant délivrés physiquement dans le même bâtiment, les enfants serbes et croates ne fréquentent pas les mêmes classes et n'obtiennent pas tout à fait le même diplôme. À nouveau, cette situation renforce l'exclusion des communautés minoritaires au niveau national. Les jeunes lycéen(ne)s et les jeunes étudiant(e)s font part de difficultés plus importantes à intégrer les universités croates avec un diplôme de l'enseignement secondaire suivi en serbe dans le système éducatif croate<sup>416</sup>. Devant ces difficultés réelles ou fantasmées, ils déclarent préférer s'inscrire dans les universités serbes en Serbie. Et les mêmes phénomènes sont observables avec les individus appartenant à la minorité hongroise ou croate en Voïvodine qui déclarent préférer suivre leurs enseignements dans les universités de la « mère-patrie » voisine<sup>417</sup>.

<sup>416</sup> Entretiens avec les responsables de la minorité serbe de Croatie, 2012. Entretiens avec des membres de la minorité serbe habitant de Slavonie. Cf. également : Vinette, 2012.

<sup>417</sup> Entretiens avec des membres et des responsables de la minorité croate et hongroise de Serbie, 2011, 2012.

L’application des recettes européennes dans le contexte post-yougoslave semble donc, non seulement contre-productive par rapport à une finalité de réconciliation, mais a également contribué à avaliser ce que la guerre n’avait pas achevé : la séparation des communautés selon des logiques ethniques et de plus en plus selon des logiques territoriales avec la fuite des membres des minorités au moment de leurs études dans le pays-mère (et leur non-retour). En outre, l’institutionnalisation de la vie politique selon des logiques ethniques entrave grandement l’émergence de discours politiques alternatifs laïcs ou mixtes. Dans une étude parue en 2009, le centre Nansen Dialog d’Osijek en Croatie s’est penché sur la question de l’enseignement séparé à Vukovar. Les entretiens réalisés aussi bien auprès des représentants politiques de la majorité que de ceux des minorités montrent que ces derniers sont favorables au maintien de la séparation et prétendent agir selon le « souhait majoritaire » et « l’intérêt de tous » (Nansen Dialog Centre, 2009). Pourtant, le sondage réalisé auprès des parents serbes et croates montre que 71,5%, soit une large majorité d’entre eux (des Croates comme des Serbes) se déclarent favorables à la fin de la ségrégation scolaire et à la mise en place d’un système mixte où l’enseignement de la culture ou de la langue minoritaire deviendrait une option. Pour justifier leur choix, les parents appartenant à des minorités déclarent, en accord avec ce que nous avons mis en exergue dans le paragraphe précédent, craindre les inégalités d’accès à l’éducation et à l’emploi créées par ce double système. Ils s’effraient également de voir leurs enfants quitter le pays dans lequel ils ont souvent lutté pour rester. Ainsi, plus que d’une logique de protection, le système éducatif séparé mis en place en Serbie et en Croatie en accord avec les préceptes européens nous semble relever d’une logique de ségrégation. Les représentants des minorités qui participent de son maintien montrent des difficultés existentielles à dépasser un système qui les fait vivre politiquement et financièrement.

Dix ans après, les conclusions faites par Sabine Riedel faisant état de l’inadaptation du cadre légal de protection des minorités en Europe de l’Est semblent posséder la même pertinence dans le contexte post-yougoslave : « L’instauration de systèmes d’éducation parallèle [...] accélère de facto la ségrégation linguistique et culturelle des sociétés, tout en mettant à mal les chances des minorités de participer plus souvent au fonctionnement de la société dans son ensemble » (Riedel, 2002). Pourtant, l’école et la famille paraissent bien deux lieux, deux institutions sociales, cruciaux de transmission, de perpétuation et possiblement de dépassement des frontières ethniques comme d’autres recherches menées dans la région ou ailleurs l’ont démontré (Bertheleu, 2007 ; Kosić et Livi, 2013). À condition que les recettes européennes aujourd’hui mal adaptées à la situation post-yougoslave évoluent vers un cadre plus civique.

## Conclusion

Nous avons tenté de le démontrer dans ce texte, il semble que l'instauration d'un système politique libéral prônant une certaine forme de discrimination positive pour les minorités conduisent à cristalliser et même parfois à amplifier, dans les espaces politiques et sociaux de Serbie et de Croatie, des séparations issues des conflits des années 1990 et basées sur des critères ethniques, tout en empêchant l'émergence d'une alternative plus civique. Cet article rejoint donc les conclusions de David Chandler qui qualifie de dangereuse l'approche européenne de pacification et de réconciliation dans les situations de post-conflit (Chandler, 2008).

Les lois mises en place ne contribuent pas significativement et pour l'instant à l'amélioration de la vie quotidienne des individus en situation de minorité. Ces derniers, démunis, mettent en place des stratégies qui les amènent à franchir davantage les frontières territoriales avec leur pays soi-disant « mère », qu'à franchir les frontières ethniques à l'intérieur des sociétés nationales auxquelles ils appartiennent.

Cyril BLONDEL

UMR CITERES – CNRS 7324 & Université François Rabelais, Tours

## Bibliographie

- Becker Jean-Jacques, « L'ombre du nationalisme serbe », *Vingtième siècle Revue d'histoire* (69), 2001, pp. 7-29.
- Belkis Dominique, « Ethnicité et nations dans les Balkans », *La Lettre de l'ARA – Numéro spécial ? : Regards sur les Europes ? : une anthropologie impliquée dans les Balkans* (44), 2000, pp. 24-25.
- Bertheleu Hélène, « Sens et usages de l'ethnicisation : le regard majoritaire sur les rapports sociaux ethniques », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 23, n° 2, 2007, pp. 7-28.
- Bieber Florian, Winterhagen Jenni, « Ethnic Violence in Vojvodina : Glitch or Harbinger of Conflicts to Come ? », *ECMI Working Paper*, n° 27, 2006, <[http://www.ecmi.de/uploads/media/working\\_paper\\_27.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/media/working_paper_27.pdf)>.
- Blondel Cyril, « La coopération transfrontalière, un levier potentiel des réconciliations interethniques en ex-Yougoslavie ? ? Une approche critique », *Cybergeo ? : European Journal of Geography, Politique, Culture, Représentations*, 2013, <<http://cybergeo.revues.org/25881>>.
- Bokulić Kostadinova, *Pushing for Change ? South East Europe's Minorities in the EU Progress Reports*, Minority Rights Groups International, London, 2008.
- Commission des Communautés européennes, *Critères d'adhésion/Critères de Copenhague*, Bruxelles, 2012, <[http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_fr.htm)>.
- Commission des Communautés européennes, *Croatia 2009 progress report*, Bruxelles, 14 octobre 2009, SEC(2009) 1333, <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/hr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf)>.
- Conseil de l'Europe, *Rapport de l'ECRI sur la Serbie*, Strasbourg, 31 mars 2011, <<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-FRA.pdf>>.
- Conseil des Communautés européennes, *Déclaration finale du sommet UE-Balkans occidentaux de Thessalonique*, 2003, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_fr.htm?locale=FR)>.
- Courrier des Balkans*, « Voïvodine : l'enseignement bilingue, une chance ou un piège pour les minorités ? », traduit Jovana Papović le 10 juillet 2012, publié initialement dans B92 le 9 juillet 2012, <<http://balkans.courriers.info/article20367.html>>.
- Courrier des Balkans*, « Croatie : la guerre du cyrillique enflamme toujours Vukovar », traduit par Lejla Sadović le 17 septembre 2013, publié initialement dans Novosti le 8 septembre 2013, <<http://balkans.courriers.info/article23193.html>>.
- Dhumières Marie, « Flambée d'incidents anti-serbes en Croatie : à qui profite la violence ? », *Courrier des Balkans*, 19 mars 2013, <<http://balkans.courriers.info/article22071.html>>.
- De Witte Bruno, « Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities », *Europe Unbound : Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Jan Zielonka, New York : Routledge, 2002.

- Drouet Michel, « Citoyenneté dans un État pluri-national ? : Le cas de l'ex-Yougoslavie », *Balkanologie*, 1997, p. 1-15.
- Gellner Ernest, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989.
- Heinen Jacqueline, « Femmes et politiques municipales en Europe », Les métropoles au défi de la diversité culturelle, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 113-136.
- Jovic Dejan, « The Desintegration of Yugoslavia, a Critical Review of Explanatory Approaches », *European Journal of Social Theory*, 2001, pp. 101-120.
- Kosić Ankica et LIVI, Stefano, « A Study of Perceived Parental Communication and Propensity towards Reconciliation among Youth in Vukovar (Croatia) », *JEMIE*, Vol. 11, n° 4, 2013, <<http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2012/Kosic.pdf>>.
- Krulic Joseph, « Le titisme, originalité et banalité d'un communisme », *De l'unification à l'éclatement : l'espace yougoslave, un siècle d'histoire*, Laurent Gervereau et Yves Tomic, Paris, Musée d'histoire contemporaine, BDIC, 1998.
- Kubli Olivier Ladislav, *Du nationalisme yougoslave aux nationalismes post-yugoslaves*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Lejeau Nicolas, « Le nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie : le cas de la Krajina de Knin », *Revue géographique de l'Est*, Vol. 45, n° 1, 2005, <<http://rge.revues.org/597>>.
- Lijpart Arend, *Democracy in Plural Societies A Comparative Exploration*, New Haven-London : Yale University Press, 1977.
- Moreau-Defarges Philippe, *Repentance et Réconciliation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Mink Georges, « Introduction. L'Europe et ses passés douloureux ? : stratégies historicisantes et usages de l'Europe », *L'Europe et ses passés douloureux*, Georges Mink et Laure Neumayer, Paris, La Découverte, 2007, pp. 11-35.
- Mink Georges, « L'Europe élargie ? : du risque de désunion mémorielle », *L'Europe et ses représentations du passé, les tourments de la mémoire*, Marie-Claude Maurel et Françoise Mayer, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 21-50.
- Minority Rights Group International, *Protection et participation des minorités et systèmes électoraux*, Rapport dirigé par Andrew Reynolds, Londres, MRGI, 2006, <[www.minorityrights.org/download.php?id=16](http://www.minorityrights.org/download.php?id=16)>.
- Nansen Dialog Centre, *Ispitivanje odnosa roditelja prema kvaliteti osnovnog školovanja njihove djece u Vukovaru*, Nansen Dialog Centre document, 2005, <<http://www.ndcosijek.hr/>>.
- Neumayer Laure, « La réconciliation ? Variations sur un thème européen », *L'Europe et ses passés douloureux*, Georges Mink et Laure Neumayer, Paris, La Découverte, 2007, pp. 247-259.
- Petričušić, Antonija, « Wind of Change : The Croatian Government's Turn Towards a Policy of Ethnic Reconciliation », *European Diversity and Autonomy Papers* 6, 2004, p. 1-23.
- Petričušić Antonija, « Nation-Building in Croatia and the Treatment of Minorities : Rights and Wrongs », *L'Europe en formation*, 2008, pp. 135-145.

- Petričušić Antonija, « Manual on Ethnic Diversity Management in the Western Balkans Countries », *Unpublished work*, 2009, pp. 1-64.
- Petričušić Antonija, « Minority Specific Bodies at the Local Level : The Case of National Minority Councils and Their Coordinations in Croatia », *Hrvatska Znanstvena Bibliografija*, 2010.
- Postel-Vinay Karoline, « L'Europe prix Nobel de la paix ? : quel message pour le reste du monde ? ? », *Le Monde*, 16 octobre 2012, <[http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/10/12/le-communiqué-du-comité-nobel\\_1774779\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/10/12/le-communiqué-du-comité-nobel_1774779_3214.html)>.
- Ragazzi Francesco, Štiks Igor, « Country Report : Croatia », *EUDO Citizenship Observatory : Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 2010.
- Rehn Olli, « 2008 a year of benchmarks for Croatia and the former Yugoslav Republic of Macedonia », discours tenu en séance plénière du parlement européen le 9 avril 2008, Bruxelles, 2008, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH\\_08-186\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH_08-186_en.htm)>.
- Riedel Sabine, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme ? : un enjeu pour l'élargissement », *Politique Étrangère* (3), 2002, pp. 647-664.
- Roux Michel, « Guerre civile et enjeux territoriaux en Yougoslavie », *Hérodote* (63), 1991, pp. 17-35.
- Roux Michel, *Frontières, territoires et échanges dans les Balkans dans la perspective de l'intégration européenne*, Territoires en mutation n°2, Montpellier, Université Paul Valéry, 1997.
- Rupnik Jacques, « Les Balkans et la pax europea », Les banlieues de l'Europe : les politiques de voisinage de l'Union européenne, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 127-149.
- Sénat français, *La Croatie : un redressement encourageant après la guerre*, Compte rendu de la mission en Croatie d'une délégation du groupe interparlementaire France-Croatie, du 18 au 22 septembre 2002, <<http://www.senat.fr/ga/ga49-ga495.html>>.
- Sidjanski Dusan, *Union ou désunion de l'Europe ? ? : La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Genève, Institut universitaire d'études européennes, 1991.
- Sikkink Kathryn, Booth-Walling Carrie, « The Impact of Human Rights Trials in Latin America », *Journal of Peace Research* 44 (4), 2007, pp. 427-445.
- Tatalović, Siniša, « National Minorities and Croatian Democracy », *Politička misao*, Vol. 43, n° 5, 2006, pp. 45-59.
- Toal Gerard, T. Dahlman Carl, *Bosnia Remade, Ethnic Cleansing and Its Reversal*, New York, Oxford University Press, 2011.
- United States Committee for Refugees and Immigrants, *U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 2001 – Croatia*, <<http://www.refworld.org/docid/3b31e1601c.html>> (consulté le 17 septembre 2013).
- Vinnette Thomas, « Les spécificités de la démarche de projet dans le contexte transfrontalier serbo-croate : le cas de deux projets transfrontaliers, CB NET et HaB », Mémoire de recherche de M2 dirigé par Cyril Blondel, École Polytechnique de l'Université de Tours, Tours, 2012.