

Congrès AFSP Paris 2013

ST 43 : Une échelle parmi d'autres ? La fabrique européenne des politiques de réconciliation

Pascal Bonnard, Assistant académique au Collège d'Europe – Campus de Natolin / docteur associé au CERI, pascal.bonnard@coleurope.eu / pascal.bonnard@sciences-po.org

Des effets de l'échelle européenne sur une échelle locale.

Imbrication des arènes et juridicisation des luttes de classification ethnique en Lettonie suite au transfert des normes européennes sur les minorités

Tous les étrangers travaillent sur les minorités. Personne ne s'intéresse à nous, les Lettons. Alors que nous sommes une minorité dans notre propre pays¹ !

Une secrétaire du ministère de l'Éducation letton que je sollicitais pour obtenir un entretien auprès d'une fonctionnaire de son institution manifestait ainsi son agacement à l'égard d'observateurs étrangers qui ne voient son pays qu'à travers le prisme des questions que pose(r)ait la présence importante de populations minoritaires. Au-delà du caractère normatif du jugement exprimé, cette réaction témoigne d'un effet perçu, et qui n'est pas pur fantasme, de la circulation des normes européennes sur le travail des chercheurs ouest-européens (mais aussi lettons) effectué sur la Lettonie : leur intérêt pour ce pays est, pour partie tout du moins, façonné par les préoccupations des organisations européennes qui, préoccupées par la situation des populations minoritaires perçue comme une source potentielle d'instabilité voire de conflits, ont œuvré à l'élaboration et au transfert de normes en matière de protection des minorités. Et parmi les études portant sur la « question minoritaire » en Lettonie, nombreuses sont celles qui ont précisément été consacrées aux effets de la formulation par les organisations européennes d'exigences concernant la protection des droits des minorités – exigences qui conditionnaient *in fine* l'adhésion du pays à ces organisations (la conditionnalité européenne).

On se propose ici de porter un regard critique sur ce corpus de travaux de manière à réévaluer les effets que produit la constitution d'une échelle européenne de traitement des questions liées aux minorités sur l'exercice, jusque-là principalement local (national), des luttes de classification ethnique en Lettonie². Afin de cerner quels ont été les questionnements privilégiés, on s'est attaché à les répertorier et à analyser leurs orientations respectives de recherche. Ceux-ci, on le verra, s'intéressent généralement à la modification des dispositifs légaux en vigueur en Lettonie suite au transfert des normes européennes. La prise en compte des effets de l'échelle européenne apparaît dès lors quelque peu lacunaire. On examinera dans la suite de la communication en quoi l'apparition de la conditionnalité européenne induit une reconfiguration des conditions d'exercice des luttes de classification des populations minoritaires en Lettonie à travers, d'une part, une imbrication accrue des échelles locales et internationales sous l'effet de l'apparition d'une scène européenne et, d'autre part, une redéfinition des répertoires d'action employés suite du fait de la diffusion du registre juridique.

1. Employée du ministère de l'Éducation letton, 18 décembre 2006.

2. Le terme « classification » désigne l'action par laquelle, en résultat d'opérations de « catégorisation », des individus, des objets, des pratiques, etc. sont perçus comme appartenant à un même ensemble, à une même « classe ». Les « luttes de classification ethnique » renvoient donc aux prises de position concurrentes visant à attribuer des individus à des groupes ethniques, à définir le statut de ces groupes et à faire reconnaître ces définitions comme légitimes.

I. Examen des études portant sur les effets en Lettonie de la conditionnalité européenne en matière de protection des droits des minorités

Le corpus de références a été constitué en consultant diverses bases de données bibliographiques et en dépouillant les bibliographies des recherches ainsi collectées. N'ont été retenus que les travaux faisant directement porter l'ensemble ou une partie de leur analyse sur la Lettonie. Les publications redondantes ont été écartées autant que possible, tout comme celles proposant une simple revue de la littérature existante. Si on ne prétend ni être parvenu à rassembler la totalité des recherches effectuées dans ce domaine ni livrer un panorama complet de ce qui a pu être écrit ou dit sur la question, la liste est déjà substantielle (28).

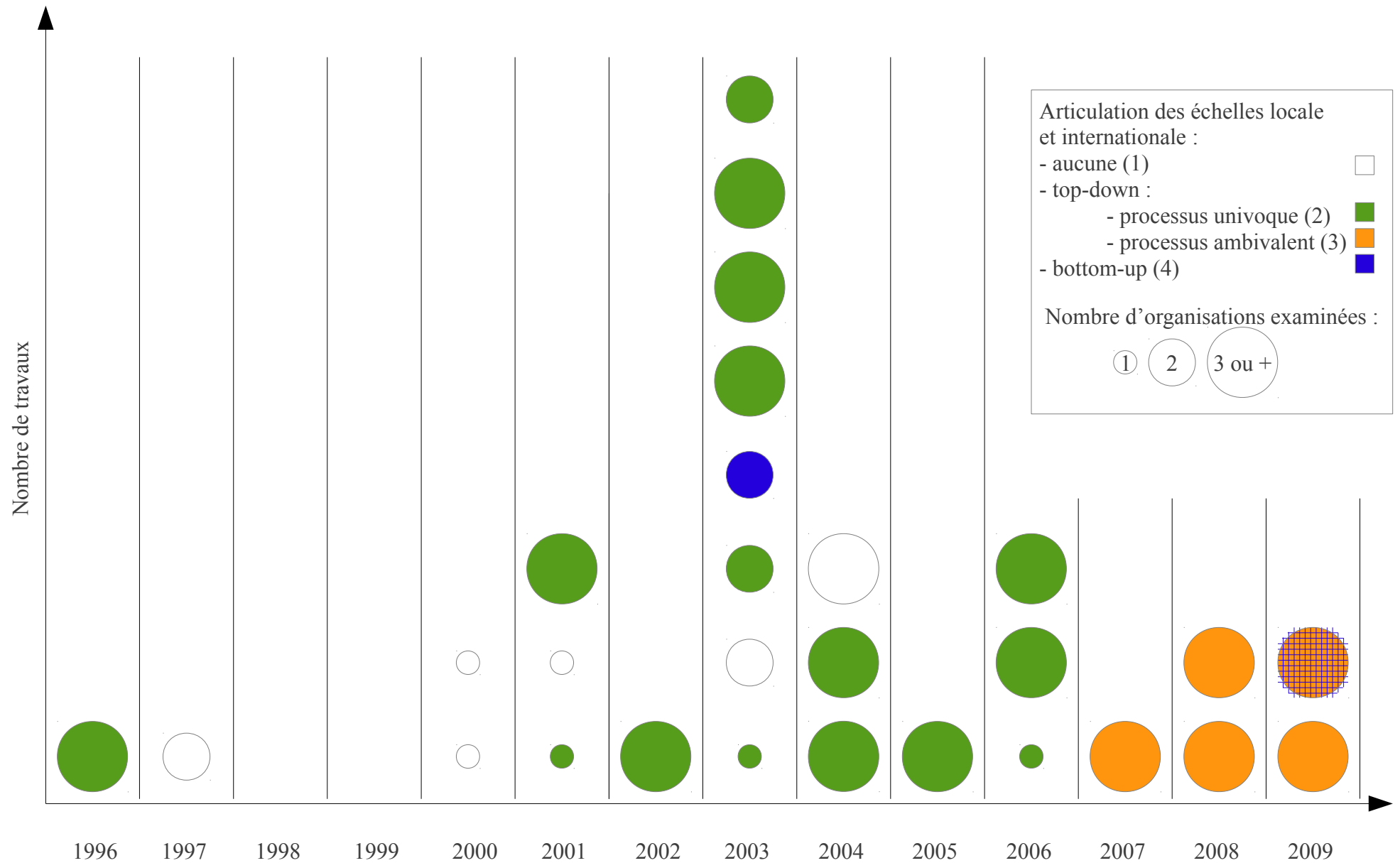
Ces travaux ont été scrutés sous deux angles. Premièrement : la conditionnalité européenne est-elle examinée comme étant exercée par une ou plusieurs organisations européennes³ ? Deuxièmement : l'étude de la conditionnalité européenne est-elle insérée dans un schéma articulant les échelles européennes et locales ? Plusieurs niveaux de réponse sont à cet égard possibles. La conditionnalité européenne est-elle analysée uniquement à travers les normes formulées au niveau européen (1) ; à travers les effets (*top-down*) produits sur les politiques locales, que ceux-ci soient envisagés sous la forme d'un processus univoque (2) ou plus ambivalent (3) ; comme pouvant être affectée en retour par les acteurs locaux (effet *bottom-up*) (4) ?

De manière à donner une représentation visuelle (et donc plus lisible) de ce dépouillement, les références ont été reportées dans une frise chronologique sous la forme de bulles de taille variable, en fonction du nombre d'institutions examinées, et de différentes couleurs, selon l'articulation des échelles proposée⁴. La présentation chronologique des références permet de faire apparaître l'évolution dans le traitement des effets de la conditionnalité européenne en Lettonie. Précisons que cette analyse ne prétend pas rendre justice à la diversité des arguments présentés par les auteurs dont les travaux ont été ici retenus ; elle vise plus modestement à rendre compte des questionnements qui les ont guidés, sous le double angle présenté ci-dessus.

3. On a choisi de différencier entre les travaux examinant une seule organisation, deux, ou trois et davantage. Les principales organisations qui rentrent en ligne de compte sont l'Union européenne, l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe. Peuvent parfois aussi être évoqués des organes des Nations unies, la Commission de Venise, etc.

4. Les références examinées figurent après le schéma. Elles sont listées dans l'ordre chrono-alphabétique, tel qu'elles ont été classées dans le schéma. Il est donc de la sorte possible d'associer chaque référence à une bulle.

Schéma 1 : Échelles et objets des études des effets de la conditionnalité européenne sur les minorités en Lettonie en fonction de l'année



Références examinées

- JUBULIS Mark A., « The external dimension of democratization in Latvia : the impact of European institutions », *International Relations*, vol. 13, n°3, décembre 1996, p. 59-73.
- BIRCKENBACH Hanne-Margaret, « The Role of Fact-Finding in Preventive Diplomacy », *The International Journal for Peace Studies*, vol. 2, n°2, juillet 1997.
- DORODNOVA Jekaterina, *EU Concerns in Estonia and Latvia : Implications of Enlargement for Russia's Behaviour Towards the Russian-speaking Minorities*, « EUI Working Paper RSC », n°2000/40, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2000.
- GELASIS Nida M., *The Effects of EU Conditionality on Citizenship Policies and Protection of National Minorities in the Baltic States*, Florence, EUI Working Paper RSC n°2000/68, 2000.
- JUBULIS Mark A., *Nationalism and Democratic Transition : The Politics of Citizenship and Language in Post-Soviet Latvia*, New York, NY, University Press of America, 2001.
- KEMP Walter A., *Quiet diplomacy in action : the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Boston, Kluwer Law International, 2001.
- PETTAI Vello, « Estonia and Latvia : International Influences on Citizenship and Minority Integration », dans Jan Zielonka et Alex Pravda (dir.), *Democratic consolidation in Eastern Europe. Vol. 2. International and transnational factors*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 257-280.
- SCHIMMELFENNIG Frank, ENGERT Stefan et KNOBEL Heiko, « The Conditions of Conditionality : The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States », communication présentée au Workshop 4 « Enlargement and European Governance » de la ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 mars 2002 .
- DORODNOVA Jekaterina, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on the National Minorities 1993-2001*, « CORE Working Paper, n°9 », Hamburg, Centre for OSCE Research, 2003.
- GALBREATH David J., « The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia », *Perspectives on European Politics & Society*. vol. 4, n°1, mai 2003, p. 35-53.
- HUGHES James et SASSE Gwendolyn, « Monitoring the Monitors : EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n°1, 2003.
- JOHNS Michael, « “Do As I Say, Not As I Do” : The European Union, Eastern Europe, and Minority Rights », *East European Politics and Societies*, vol. 17, n°14, automne 2003, p. 682-695.
- KELLEY Judith Green, « Does Domestic Politics Limit the Influence of External Actors on Domestic Politics ? », *Human Rights Review*. vol. 4, n°3, avril-juin 2003, p. 34-54
- MORRIS Hellen M., « EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n°1, 2003.

- MUIZNIEKS Nils et BRANDS KEHRIS Ilze, « The European Union, democratization, and minorities in Latvia », dans Paul J. Rubicek (dir.), *The European Union and Democratization*, Londres, Routledge, 2003, p. 30-55.
- PAPAGIANNI Ekaterini, « The role of European integration and international norms on minority rights in Estonian and Latvian ethnic politics in the 1990s », thèse de doctorat, Université de Columbia, 2003.
- KELLEY Judith Green, *Ethnic Politics in Europe : the Power of Norms and Incentives*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.
- MORRIS Hellen M., « President, Party and Nationality Policy in Latvia, 1991-1999 », *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n°4, juin 2004, p. 543-569.
- VAN ELSUWEGE Peter, *Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia: Problems of integration at the threshold of the European Union*, Flensburg, European Centre for Minority Issues, 2004.
- BUDRYTE Dovile, *Taming Nationalism ? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States*, Aldershot, Ashgate, 2005.
- MCMAHON Patrice C., « Ethnic Peace in the East : Transnational Networks and the CSCE/OSCE », *Ethnopolitics*, vol. 5, n°2, juin 2006, p. 101-123.
- GALBREATH David J., « European Integration through Democratic Conditionality : Latvia in the Context of Minority Rights », *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 14, n°1, avril 2006, p. 69-87.
- GALBREATH David J., « From Nationalism to Nation-Building : Latvian Politics and Minority Policy », *Nationalities Papers*, vol. 34, n°4, septembre 2006, p. 383-406.
- MOLE Richard C. M., « The Impact Of Political Discourse On Group Beliefs And Outgroup Antipathy Among Latvian Youth », *Journal of Baltic Studies*, vol. 38, n°3, septembre 2007, p. 273-289.
- MUIZNIEKS Nils, « European integration and Eastern European nationalism : A comparative study of minority policies in Estonia, Latvia, Romania and Slovakia », communication présentée à la ECPR – Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Université de Lettonie, Riga, 25 septembre 2008.
- SCHULZE Jennie L., « Integration and Nation-building in Estonia and Latvia : Elite Discourses after EU Accession », communication présentée à la 14ème Conférence annuelle de l'ASN, Columbia University, New York, 23 avril 2008.
- MUIŽNIEKS Nils et GALBREATH David J., « Latvia : Managing post-imperial minorities », dans Bernd Rechel (dir.), *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Londres, Routledge, 2009, p. 135-150.
- PRIDHAM Geoffrey, « Securing the Only Game in Town : The EU's Political Conditionality and Democratic Consolidation in Post-Soviet Latvia », *Europe-Asia Studies*, vol. 61, n°1, janvier 2009, p. 51-84.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la revue des travaux effectués jusqu'à présent sur les effets de la conditionnalité européenne en Lettonie.

- 1) Il apparaît que les chercheurs ont rapidement pris la mesure de la nécessité d'effectuer une **analyse croisée de l'action des différentes organisations européennes**. Si les travaux effectués au début de la décennie 2000 se focalisaient souvent sur une seule organisation (l'Union européenne ou l'OSCE), il devient ensuite de rigueur d'examiner de manière conjointe leur action. Une analyse plus attentive des logiques et temporalités de l'engagement des acteurs européens pourrait néanmoins être effectuée. Elle donnerait à voir le processus d'élaboration des normes juridiques européennes avec des phénomènes de circulation d'une organisation à une autre⁵. Elle mettrait aussi en évidence l'intrication des logiques juridiques et politiques dans l'action des organisations européennes⁶.
- 2) Les effets étudiés ont presque exclusivement trait à la question de l'influence de l'échelle européenne sur l'échelle locale, non sur la manière dont l'échelle européenne peut en retour être affectée par des acteurs locaux. Seuls deux travaux répertoriés ici traitent de ce second aspect en notant que la définition de normes sur les minorités à destination des pays candidats à l'adhésion fait évoluer l'acquis communautaire et affecte dès lors *in fine* les anciens États-membres⁷. Cet accent sur des **dynamiques top-down** est somme toute logique au regard du prisme qu'induit le questionnement sur la conditionnalité européenne. La façon dont des acteurs locaux se saisissent de ces normes et des espaces que crée l'apparition de la conditionnalité européenne mériterait cependant d'être davantage étudiée. Cette question est pour partie nouvelle – c'est l'adhésion à une organisation qui permet d'agir, en *insider*, au sein de celle-ci et donc d'altérer son activité ; elle ne l'est néanmoins pas complètement. On relève en effet que dès le début des années 2000 des acteurs ont pétitionné les institutions européennes, ont présenté des requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme, etc.
- 3) Les travaux réalisés s'attachent de manière croissante à **tisser les échelles locale et internationale**, à savoir à inscrire le monitoring des organisations européennes dans le contexte local. L'absence d'une telle articulation se retrouve généralement chez des auteurs adoptant une démarche strictement juridique et par conséquent plus intéressés par la définition de normes à l'échelle européenne et la mesure des changements introduits que par les modalités par lesquelles ces normes sont reçues, introduites et produisent des effets. L'articulation entre échelles demeure néanmoins souvent relativement pauvre. D'une part, les circonstances concrètes dans lesquelles les normes européennes sont transmises aux acteurs locaux, les espaces dans lesquels s'opère le transfert et les acteurs par lesquels passe cette circulation ne sont que rarement analysés. La conditionnalité européenne semble dès lors souvent fonctionner comme un processus impersonnel et immanent⁸. D'autre part, l'effort fourni pour interroger les

5. Voir par exemple le travail de Virginie Guiraudon sur la notion de « diversité ». Virginie Guiraudon, « La diversité en Europe : une évidence ? », *Raisons politiques*, vol. 35, n°3, 2009, p. 67-85.

6. Laure Neumayer montre ainsi qu'en s'en remettant à l'expertise *juridique* des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'OSCE, la Commission européenne s'est donnée les moyens de prendre en charge la dimension *politique* des contentieux entre pays européens dans les négociations d'adhésion. Laure Neumayer, « Les institutions européennes comme acteurs de la réconciliation en Europe centrale : une médiation entre droit et politique », dans Georges Mink et Laure Neumayer (dir.), *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte, 2007, p. 247-260.

7. Pour de plus amples développements sur cette question, il est possible de lire Eva G. Heidbreder, « Minderheitenschutz in der neuen EU: Beitrittskriterien nach dem Beitritt [La protection des minorités dans la nouvelle UE : les critères d'adhésion après l'adhésion] », *Osteuropa*, vol. 54, juin 2004, p. 473-483. Reposant sur un schéma néo-fonctionnaliste, l'analyse qui est présentée ne donne toutefois pas à voir les acteurs qui ont œuvré à la communautarisation de ces normes sur les minorités. Cela apparaît clairement dans le modèle théorique présenté dans son ouvrage : Eva G. Heidbreder, *The Impact of Expansion on European Union Institutions : The Eastern Touch on Brussels*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

8. Seule la figure du Haut Commissaire aux minorités nationales (HCMN) de l'OSCE émerge de ce brouillard institutionnel. Notons aussi l'examen par McMahon du rôle des ONG et l'intérêt que portent certains travaux à l'action des ambassadeurs suédois ou américain.

conditions de la réception de la conditionnalité européenne se réduit généralement à une mise en regard (dans une chronologie parfois très serrée) de celle-ci avec l'état des compétitions partisans (concordance avec des périodes électorales, rapports de force partisans, évolution des compositions gouvernementales), l'analyse du « local » ayant seulement vocation à saisir si la conjoncture est favorable aux normes européennes pour produire des effets. L'appréhension des logiques par lesquelles les acteurs locaux se font porteurs de cause demeure donc un peu limitée⁹.

- 4) On relève de manière très nette une réévaluation du jugement porté sur les effets produits par la conditionnalité européenne après 2007. Les travaux répertoriés ici qui ont été publiés à partir de cette date pointent tous **les effets ambivalents de la conditionnalité européenne**. Ils soulignent la capacité des acteurs locaux à revenir sur des modifications introduites dans les législations, le caractère parfois contre-productif de l'implication européenne. Ces études invitent à être plus attentifs aux effets imprévus de l'introduction des normes européennes, dans le domaine proprement juridique de la protection des minorités mais aussi au-delà.

Un double écueil se présente donc pour une analyse des effets du transfert des normes européennes en matière de protection des minorités sur les luttes de classification ethnique : saisir l'échelle européenne sous la forme d'une échelle d'une part uni-dimensionnelle et désincarnée (ne la percevant que sous la forme d'instruments juridiques) et d'autre part isolée et surplombante (en négligeant les articulations avec d'autres échelles et les va-et-vient entre celles-ci). Se prémunir du premier risque suppose de s'intéresser, en s'écartant des approches institutionnalistes, à la dimension non juridique à la fois des mécanismes de la diffusion des normes européennes et de ses effets. Échapper au second écueil passe par une analyse attentive à l'imbrication des échelles locale(s) et européenne(s). Dans la suite de la communication, on laisse de côté à la fois l'analyse des acteurs participant à l'élaboration et à la circulation des normes européennes¹⁰ et l'étude des conséquences du transfert du droit européen sur les minorités sur la désignation des populations minoritaires ainsi que des politiques à leur égard¹¹ pour examiner plus spécifiquement les modalités et effets de l'internationalisation et de la juridicisation des luttes de classification ethnique.

II. Une imbrication renforcée des arènes locales et internationales

L'internationalisation de la question minoritaire est au fondement de la « relation triangulaire » analysée par Rogers Brubaker¹². Les arènes interne et externe sont dans son modèle étroitement imbriquées dans la mesure où les acteurs d'un champ donné interprètent les actions et les relations qui se déroulent dans les autres champs, modulent leurs propres stratégies en fonction de celles-ci et tentent d'y intervenir¹³. L'implication des organisations internationales et plus particulièrement européennes dans la question minoritaire accentue cette interpénétration des sphères interne et internationale. Aussi des auteurs ont-ils pointé la nécessité de corriger le modèle

9. Schulze s'attache toutefois à aller plus loin en interrogeant les ressorts subjectifs du positionnement des représentants politiques à l'égard des normes européennes. Pour une analyse plus détaillée que la référence mentionnée ci-dessus, mais portant sur l'Estonie, lire Jennie L. Schulze, « Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia's activism and minority integration », *Nationalities Papers*, vol. 38, n°3, 2010, p. 361-392.

10. Il s'agissait là de l'objectif initial de cette communication (et qui apparaît dans le titre proposé au départ) mais celui-ci a dû être révisé pour des raisons de faisabilité...

11. Ce second aspect a été étudié dans Pascal Bonnard, « Colons, minorités, immigrés... Une analyse des luttes de nomination des populations minoritaires consécutives au transfert du droit européen sur les minorités en Lettonie », dans Paul Bauer et al. (dir.), *Minorités nationales en Europe centrale : Démocratie, savoirs scientifiques et enjeux de représentation*, Prague, CEFRES, 2011, p. 49-70.

12. Rogers Brubaker, *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

13. Il écrit notamment que les « relations between the three fields are closely intertwined with relations internal to, and constitutive of, the fields ». *Ibid.*, p. 67.

de Rogers Brubaker en l'élargissant à un quatrième pôle¹⁴. De fait, l'apparition de l'échelle européenne ouvre de nouveaux espaces de confrontation et de justification. Le déplacement de la cause minoritaire sur la scène internationale produit néanmoins également des effets en interne, sur les relations qu'entretiennent les organisations représentatives des populations minoritaires avec le pouvoir, mais aussi entre elles.

A. (Ex)porter les revendications sur la scène européenne

Les autorités fédérales russes sont les premières à rechercher une internationalisation de la question des populations minoritaires de Lettonie. Leur prétention à jouer les porte-parole des populations russes, voire minoritaires dans leur ensemble, en Lettonie remonte au début des années 1990 et perdure depuis. Un programme d'aide au retour est ainsi adopté en 2006 et une Fondation vouée à œuvrer au développement de la « russophonie », avec en ligne de mire le modèle de la francophonie, est mise sur pieds¹⁵. L'intérêt des organisations européennes pour la question minoritaire en Lettonie offre aux instances russes de nouvelles occasions et arènes pour faire entendre leurs revendications. Ainsi, en 2005 les autorités russes se tournent vers l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans l'espoir de faire condamner à la fois la politique de citoyenneté et la réforme scolaire en Lettonie¹⁶ ; elles mettent à l'agenda des sommets avec l'Union européenne de 2006 et de 2007 la question du sort des populations russes résidant en Lettonie et en Estonie¹⁷, etc.

Aurel Braun relève que le Gouvernement russe manifestait avec plus de véhémence ses critiques envers le traitement des populations russes en Lettonie et en Estonie à l'approche de l'adhésion de ces pays à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord afin d'obtenir des concessions de la part des États membres de cette organisation¹⁸. Il y a de fait dans le souci manifesté de manière démonstrative pour le sort des « compatriotes de l'étranger » une volonté d'instrumentaliser cette question dans les négociations avec les organisations européennes. Cela transparait à travers les occasions que privilégient les autorités russes pour exprimer leurs critiques envers la Lettonie et la temporalité de ces attaques – au cours non pas de discussions bilatérales avec ce pays mais de négociations avec les institutions européennes et notamment communautaires. Ces actions contribuent en tout état de cause à internationaliser la question des populations russes des pays baltes et témoignent de l'utilisation par les représentants russes des organisations européennes

14. Klemens Büscher, *Transnationale Beziehungen der Russen in Moldova und der Ukraine. Ethnische Diaspora zwischen Residenz- und Referenzstaat [Relations transnationales des Russes en Moldavie et en Ukraine. Une diaspora ethnique entre États de résidence et de référence]*, Francfort sur le Main, Peter Lang, 2004 ; Vello Pettai, « Explaining Ethnic Politics in the Baltic States: Reviewing the Triadic Nexus Model », *Journal of Baltic Studies*, vol. 37, n°1, 2006, p. 124-136 ; Antoine Roger, « The European Union as a political incentive for ethnic minorities: evidence from post-communist Bulgaria and Romania », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 5, n°1, 2003, p. 9-24 ; Graham Smith, « Transnational politics and the politics of the Russian diaspora », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n°3, mai 1999, p. 500-523.

15. Marlène Laruelle, « Les Russes de l'étranger proche : le thème diasporique et ses lobbies en Russie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n°1, mars 2008, p. 11-38 ; Anne de Tinguy, « La Russie et les "compatriotes de l'étranger" : hier rejetés, demain mobilisés ? », dans Stéphane Dufoux, Carine Guerassimoff et Anne de Tinguy (dir.), *Loin des yeux, près du cœur : les États et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 183-204.

16. Cf. Aleksandr Krasnitskij, « PASE opāt' zanālas' "russkimi voprosami" v Latvii [L'APCE s'occupe de nouveau des "questions russes" en Lettonie] », *Čas*, 19 avril 2005.

17. Cf. par exemple Russie. Ministère des Affaires étrangères, « Stenogramma vystupleniâ i otvetov na voprosy SMI Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Latvrova po itogam zasedaniâ Postoânnogo soveta parnterstva Rossiâ – EC na utovne ministrov inostrannyh del, Brûssel', 3 noâbrâ 2006 goda [Stenogramme de l'intervention et des réponses aux questions des médias du ministre des Affaires étrangères S. V. Lavrov à propos de la tenue du Conseil de partenariat permanent Russie – UE au niveau des ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, 3 novembre 2006] », 4 novembre 2006, disponible sur : http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/-e573e03ce65a251ec325721f0043b869!OpenDocument [consulté le 19 mai 2013].

18. Aurel Braun, « All quiet on the Russian Front? Russia, Its Neighbors, and the Russian Diaspora », dans Michael Mandelbaum (dir.), *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*, New York, Council on Foreign Relations, 2000, p. 135.

comme autant d'arènes pour exprimer plaintes et revendications au sujet des populations russes résidant dans les pays baltes.

Le transfert du droit européen sur les minorités donne aussi aux populations minoritaires et à leurs représentants en Lettonie les moyens de faire valoir eux-mêmes leurs revendications. À partir du début des années 2000, les membres de ces populations initient des recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme et les affaires portées devant cette juridiction se multiplient rapidement. Des requérants contestent la décision des autorités lettones de les déporter hors du territoire¹⁹ ; une ancienne membre du Parti communiste de l'Union soviétique obtient l'invalidation de la déclaration d'inéligibilité prononcée à son encontre du fait de cette appartenance²⁰ ; les requêtes contre les modalités de refus de la citoyenneté lettone ou la privation de biens matériels qui s'en suit font florès. La maîtrise accrue du droit ouvre également la voie à d'autres juridictions : un citoyen letton conteste ainsi avec succès les règles d'écriture des noms et prénoms en letton devant le Comité des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations unies²¹.

L'internationalisation de la question minoritaire sous l'effet de l'introduction des normes européennes sur les minorités ne se traduit pas que par un investissement des instances normatives voire juridiques. Les débats relatifs à l'état des droits reconnus ou à reconnaître aux populations minoritaires n'engagent de fait pas seulement des appréciations *juridiques* de leur situation mais aussi des prises de position *politiques* sur le statut symbolique à leur reconnaître (qui ont vocation à déterminer si leur présence sur le sol letton est légitime, si elles doivent être considérées comme étant à part entière membres de la « nation » lettone). La scène internationale peut précisément être un espace de confrontation de ces représentations concurrentes.

Encadré 1 : Montrer les minorités de Lettonie au Parlement européen

Deux expositions sur les populations minoritaires de Lettonie se sont tenues au Parlement européen à trois ans d'intervalle. La première, montrée en 2006 et intitulée « Minorités nationales en Lettonie – Hier et aujourd'hui », fait suite à une initiative du ministère des Affaires étrangères letton. Les panneaux visent à montrer le « développement des minorités traditionnelles de Lettonie » en soulignant leur rôle dans l'entre-deux-guerres ainsi que les bouleversements induits par « l'occupation de la Lettonie par deux grandes puissances »²². Jugeant biaisée la présentation des minorités qui y est faite, la députée européenne Tatjana Ždanoka (qui a été élue au Parlement en 2004 après l'arrêt de la CEDH mentionné plus haut) et ses conseillers décident de réaliser une autre exposition²³. Préparée par des membres de son parti et des personnes, grâce au financement du groupe parlementaire auquel est rattachée Tatjana Ždanoka (Verts – Alliance libre européenne) et de la Maison de Moscou à Riga (un centre culturel financé par la mairie de Moscou), elle est consacrée exclusivement aux « Russes de Lettonie ». Pour autant, relèvent ses organisateurs, il « n'est pas surprenant que dans le livre d'or de l'histoire des Russes de Lettonie apparaissent les noms de Lettons, d'Allemands, de Juifs, de Polonais, de Biélorusses et de représentants d'autres nations²⁴. » Si la première exposition insiste sur la rupture introduite par l'« occupation » soviétique avec l'afflux massif de populations étrangères, cette période n'est dans la seconde que l'une des « quatre vagues d'immigration dont l'amalgame a formé l'actuelle minorité nationale russe de Lettonie. » Le nombre de pages du catalogue consacrées à la période pré-soviétique (près des deux tiers de l'ensemble) témoigne de la volonté d'ancrer la présence russe dans une histoire longue – ce que confirme Tatjana

19. Cf. Cour européenne des droits de l'Homme, *Slivenko c. Lettonie*, 2003.

20. Cour européenne des droits de l'Homme, *Ždanoka c. Lettonie*, 2004.

21. Comité des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations unies, *Leonid Raihman v. Latvia*, 2010.

22. Lettonie. Ministère des Affaires étrangères, « Opening of exhibition on minorities in Latvia at European Parliament », 10 juillet 2006, disponible sur : <http://www.am.gov.lv/en/news/press-releases/2006/july/10-1> [consulté le 28 juin 2010].

23. Un collaborateur de la députée européenne juge qu'en lieu et place d'une présentation des minorités, cette exposition aurait en réalité pour objectif de « parler une fois encore des souffrances et des pertes de la majorité lettone » et passerait sous silence le caractère bicommunautaire du pays. Miroslav Mitrofanov, « Mešočníki v Evroparlamente [Trafiquants au Parlement européen] », *Čas*, 12 juillet 2006.

24. *Russkie Latvii: katalog vysatvki [Les Russes de Lettonie : catalogue de l'exposition]*, Riga, Fond Tat'ány Ždanok – russkoj škole, 2008, p. 3.

Ždanoka lors de l'ouverture de l'exposition, affirmant que celle-ci a notamment vocation à « prouver que nous sommes une population traditionnelle du point de vue de toutes les normes européennes²⁵. »

Le transfert des normes européennes sur les minorités rend ainsi possible la tenue sur une autre scène des luttes symboliques relatives aux populations minoritaires. Mais en faisant accéder à une arène plus large des mobilisations qui se déroulaient jusqu'à présent surtout en interne, l'émergence de cette nouvelle échelle produit aussi des effets sur l'échelle locale. Elle induit notamment une recomposition des rapports de force entre les acteurs en compétition dans ces luttes, d'autant que tous n'ont pas la même facilité à investir cette scène et les mêmes moyens pour y intervenir.

B. Les répercussions de l'internationalisation sur l'échelle locale

Faire valoir la reconnaissance de sa cause à l'étranger donne du crédit et du poids aux revendications et prises de position exprimées en interne. Les autorités lettones rappellent volontiers le satisfecit donné par les organisations européennes aux politiques qu'elles mènent. Le ministre des Affaires étrangères salue ainsi la décision de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de mettre un terme à la mission chargée d'observer les dispositifs mis en place en matière d'intégration comme l'expression « une fois encore du fait que le Gouvernement letton et le législateur sont sur la bonne voie dans leurs efforts pour développer une législation efficace et pour renforcer la souveraineté étatique [*statehood*] de leur nation²⁶. » Le Gouvernement renvoie alors ses contempteurs, par exemple en matière de politique scolaire, au blanc-seing donné par les institutions communautaires.

Mais les représentants des populations minoritaires savent également utiliser l'autorité des avis, déclarations et rapports des organisations européennes à leur propre compte. Lors d'un meeting à Riga, la députée européenne Tatjana Ždanoka rapporte ainsi la réaction de ses interlocuteurs à Strasbourg ou à Bruxelles lorsque l'on y évoque la Lettonie :

« La Lettonie ? Ah oui, c'est ce pays où on maltraite les Russes²⁷. »

L'évocation de cette anecdote, dont la véracité importe peu, met au jour la volonté de prouver l'efficacité de son travail de mobilisation. De même, l'écho donné par la presse russophone aux propos des observateurs étrangers, tels que ceux du HCMN, témoigne d'un effort pour attester l'étendue des soutiens internationaux dont bénéficie cette cause²⁸. Si l'audience acquise sur la scène internationale n'est pas mécaniquement convertible dans la compétition politique interne, elle n'en constitue pas moins une ressource significative. Les représentants des populations minoritaires se servent du droit européen sur les minorités comme d'un point d'appui pour leurs revendications : la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est par exemple mobilisée par les députés d'un parti dit russe pour légitimer un projet de loi déposé en 2006 au Parlement letton visant à offrir des cours de requalification en langue russe aux chômeurs. Si la diffusion du discours sur les minorités tend à affermir la position des représentants minoritaires, les normes européennes sur les minorités prêtent à des usages concurrents pour légitimer les prises de position en Lettonie.

Argument d'autorité dans les luttes qui opposent les autorités aux porte-parole des populations minoritaires dans leur évaluation concurrente du sort réservé à ces populations, l'enjeu européen altère également pour partie les règles de la compétition politique. Celle-ci ne s'est que

25. Èlina Čuânova, « Russkie Pesni v Evroparlamente [Des chansons russes au Parlement européen] », *Vesti Segodnâ*, 26 février 2009.

26. Lettonie. Ministère des Affaires étrangères, « The Council of Europe concludes post-monitoring dialogue with Latvia », 23 novembre 2005, disponible sur : <http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2005/november/23-5/> [consulté le 18 mai 2013].

27. Assemblée du Congrès unifié de la communauté russe de Lettonie (CUCRL), 17 avril 2005. Propos également rapportés dans Èlina Čuânova, « Russkoe dvizenie rassirâet svoi trebovaniâ [Le mouvement russe élargit ses revendications] », *Čas*, 18 avril 2005.

28. Voir, par exemple, Ina Oškaâ, « Ne razdelâjte men'sinstva i immigrantov! [Ne séparez pas les minorités et les immigrants !] », *Čas*, 4 juin 2005.

faiblement structurée autour de l'intégration européenne (même si l'opposition entre une orientation « pro-européenne » et une position « eurosceptique » recouperait pour partie la distinction entre les partis « lettons » et « russes »²⁹). Les thèmes mis à l'agenda par les organisations européennes, et notamment la question minoritaire, valorisent des compétences nouvelles.

Encadré 2 : La conversion d'un capital – Nils Muižnieks, du scientifique au politique³⁰

Né sur le sol étasunien de Lettons exilés pendant la Seconde Guerre mondiale, Nils Muižnieks part en Lettonie pour ses recherches doctorales sur le sujet *The Baltic Popular Movements and the Disintegration of the Soviet Union*. Sa thèse soutenue (en 1993, à l'Université de Berkeley), il reste dans ce pays et crée en 1994 le Centre letton des droits de l'Homme et des études ethniques. Cette institution, qu'il dirige jusqu'en 2002, a vocation à développer une expertise dans l'analyse du respect des droits humains, notamment des populations minoritaires. Chercheur reconnu, à la fois anglophone et francophone, il travaille pour la Fondation Soros et devient le coordinateur de plusieurs missions du Programme des Nations unies pour le développement dans le pays ainsi qu'un interlocuteur privilégié de différentes institutions internationales (OSCE et Conseil de l'Europe). En 2002, le nouveau Gouvernement est déterminé à marquer son engagement en faveur de l'intégration européenne en mettant sur pieds une institution en charge des questions d'intégration. Ils font alors appel à lui. Son entrée en politique, sans aucune ressource partisane (il n'est alors affilié à aucun parti), est due à son expertise dans le domaine des droits des minorités et à son expérience en matière de négociations avec les organisations internationales – qualités que l'enjeu de l'intégration européenne rend alors pertinentes dans le champ politique. Cela témoigne de la renégociation de la valeur des ressources politiques sous l'influence de la diffusion des normes européennes sur les minorités³¹.

L'eupéanisation de la question minoritaire crée par ailleurs des opportunités nouvelles pour des entrepreneurs politiques à la recherche de scènes sur lesquelles ils sont susceptibles d'effectuer un travail de représentation. Désireuses d'entendre de vive voix les préoccupations des populations minoritaires, les délégations en provenance des organisations européennes rencontrent des responsables d'associations, directeurs d'école, etc. De plus, pour satisfaire à la recommandation des institutions européennes de développer le dialogue et la concertation avec les populations minoritaires, les autorités lettones établissent des comités consultatifs auxquels sont conviés des représentants de ces populations, notamment au sein du ministère de l'Éducation et du Secrétariat du ministre des initiatives spéciales en faveur de l'intégration. Certains accèdent de cette façon à des fonctions représentatives en Lettonie et trouvent alors l'occasion d'entrer de plain-pied dans la vie politique.

Encadré 3 : Igors Pimenovs, de l'activisme modéré aux bancs du Parlement

D'appartenance ethnique russe, ancien membre du Front populaire, Igors Pimenovs est le fondateur en 1996 de l'Association lettone de soutien aux écoles enseignant en langue russe. À ce titre, il participe aux consultations organisées au sein du ministère de l'Éducation sur les questions scolaires et est également sollicité par les délégués des organisations européennes en visite en Lettonie (Conseil de l'Europe, OSCE). Critique de la réforme scolaire qui se met en place à partir de 1998 et prévoit un enseignement effectué entièrement en letton dans toutes les écoles à partir de la rentrée 2004³², il poursuit néanmoins la concertation avec les autorités lors de la crise de 2004 et apparaît aux yeux des autorités lettones et européennes comme un interlocuteur modéré. Cette image de leader responsable, l'autorité qu'il a acquise sur la scène nationale mais aussi à l'égard de la communauté internationale lui permettent d'obtenir une place éligible sur la liste d'un parti politique pour les élections municipales de Riga de 2005. En 2010, il est élu au Parlement.

29. Cf. Antoine Roger, « Perspectives d'intégration à l'Union européenne et formation des systèmes de partis dans les pays d'Europe orientale », *Politique européenne*, n°3, février 2001, p. 105-106.

30. Cf. Nils Muižnieks, « A Political Scientist's Experience in the Real World of Politics », *European Political Science*, vol. 8, n°1, mars 2009, p. 68-78.

31. Renégociation temporaire : il sera rapidement contraint de rejoindre les rangs d'un parti et ses successeurs à ce poste auront des trajectoires tout à fait classiques de professionnels de la politique en Lettonie.

32. Lire à ce sujet Iveta Silova, *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Reconceptualizing Minority Education in Post-Soviet Latvia*, Greenwich, CT, Information Age Publishing, 2006, p. 148-155.

La maîtrise des normes européennes, la reconnaissance d'un statut de représentant validé par les organisations européennes peuvent ainsi constituer des tremplins à l'entrée en politique.

La recomposition, même limitée, de la compétition politique autour du facteur européen alimente la compétition entre organisations représentatives. Le président d'une association exclue du Conseil consultatif sur les questions de minorités du ministère de l'Éducation en conteste ainsi la composition, mettant en cause la compétence des membres retenus³³. Les partis sont soumis à des tensions internes. Une réunion interne de PDHLU fin 2006 donne lieu à un débat animé entre des militants confiants dans les bénéfices que pourrait procurer un investissement accru de l'arène européenne et une faction estimant cette stratégie aussi coûteuse qu'incertaine et plaidant pour un recentrage sur les activités internes³⁴.

III. Une juridicisation des luttes de classification aux effets ambivalents

Le transfert des normes européennes sur les minorités tend aussi à faire évoluer les modalités d'expression des revendications. Le recours à l'argument juridique, voire à l'arène judiciaire, se généralise, sans pour autant rendre caduques les autres formes d'action. Cette mobilisation du registre juridique façonne en retour l'éventail des causes susceptibles d'être représentées en faisant accéder à l'espace public des sujets marginaux en Lettonie mais légitimes dans l'ordre normatif européen.

A. Se saisir du droit pour revendiquer

La diffusion des normes européennes initie un processus de juridicisation : les luttes relatives aux populations minoritaires et à leur statut sont de façon croissante exprimées dans des termes juridiques³⁵. Ainsi, la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est investie par les représentants des populations minoritaires, qui y voient un précieux levier pour faire valoir leurs revendications ainsi que, plus largement, leurs positions dans les luttes de classification des populations minoritaires. À partir de la fin des années 1990, les députés des partis dits russes pointent les recommandations des organisations européennes³⁶ et réclament de manière répétée la ratification du texte, soulignant qu'il s'agit « une composante non négociable de l'héritage juridique européen. » (Ja. Pliners, 06.05.2004³⁷) La ratification de la Convention-cadre est en revanche perçue par les autorités comme une menace. Pour contester l'applicabilité des normes sur les minorités aux populations minoritaires en Lettonie, les élus des partis lettons mentionnent eux la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de

33. Cf. Ūlīa Aleksandrova, « Vlast' menāet partnērov [Les autorités changent de partenaires] », *Vesti Segodnā*, 16 février 2007.

34. Réunion interne de Pour les droits de l'Homme dans une Lettonie unifiée, 30 novembre 2006. Lire à titre comparatif l'analyse d'Antoine Roger, « Se positionner face à l'Union européenne : le Parti social démocrate roumain comme espace de lutte », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 40, n°2, mars 2009, p. 157-185.

35. Sur la notion de « juridicisation », lire Jacques Commaille, Laurence Dumoulin et Cécile Robert (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000.

36. Voir notamment : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Resolution 1236 (2001) « Honouring of obligations and commitments by Latvia »*, 23 janvier 2001 ; Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Deuxième rapport sur la Lettonie, CRI(2002)21, 14.12.2001*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 23 juillet 2002 ; Commission européenne, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Lettonie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, Commission européenne, 9 octobre 2002 ; Parlement européen, *European Parliament resolution on the comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia (COM(2003) 675 – C5-0532/2003 – 2003/2201(INI))*, 11 mars 2004 ; OSCE High Commissioner on National Minorities Rolf Ekéus, « Statement – HCNM.GAL/4/04 », 28 octobre 2004.

37. Cette citation et la suivante sont issues de débats parlementaires. Cf. *Saeimas sēžu stenogrammas un darba kārtības [Sténogrammes et ordres du jour des sessions parlementaires]*, Lettonie. Saeima, disponible sur : http://helios-web.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_stenogrammas.html [consulté le 17 octobre 2009].

guerre :

Souvenez-vous de la Convention de Genève de 1949 où il est dit très précisément que, indépendamment de la manière dont on les appelle [...], les occupants civils doivent partir en même temps que les membres de l'armée d'occupation provenant d'un autre État. Or ces gens sont encore ici et ne partent pas ! Ils obtiennent à présent la citoyenneté et le statut de minorités ! Alors, je m'excuse, est-ce que cette Convention [la Convention-cadre] n'est pas contraire à la Convention de Genève de 1949 ? (P. Tabūns, 25.05.2005)

De ce renvoi dos à dos des deux conventions, il ressort la prééminence du droit comme ressource et cadre de justification.

Argument d'autorité, le droit est aussi un outil d'action. Des associations offrent une assistance juridique spécifique aux non-citoyens³⁸ ; un élu prodigue dans la presse des conseils sur les modalités juridiques permettant d'échapper à la translittération lettone du nom inscrit sur la carte bancaire³⁹ ; des articles de presse et des brochures (préparées par des organisations représentatives des populations minoritaires comme par des organismes gouvernementaux tels que le Secrétariat du ministre des initiatives spéciales en faveur de l'intégration) sont publiés pour faire connaître le contenu des traités internationaux sur les droits des minorités, etc. Le registre juridique, voire judiciaire, se diffuse ainsi dans la société et il y est fait recours de manière de plus en plus fréquente. Il est frappant de relever que les représentants de la Fédération de Russie semblent également s'aligner sur les modalités d'intervention des organisations européennes. Ainsi le Président russe annonce-t-il durant le sommet Union européenne – Russie de fin octobre 2007 la future création d'un institut chargé d'examiner le respect des droits de l'Homme dans l'UE (avec en l'objectif sous-jacent de promouvoir la protection des populations russes dans les pays baltes)⁴⁰.

Cela n'épuise pas pour autant les autres formes de mobilisation. Une analyse plus serrée de l'investissement de l'arène judiciaire et de la mobilisation du droit européen lors des protestations contre la réforme scolaire de 2004 donne à voir que ces modalités d'action sont combinées à d'autres répertoires.

Encadré 4 : Articuler les répertoires dans les protestations contre la réforme scolaire en 2004

La loi sur l'éducation de 1998 mentionnée plus haut est contestée par des organisations d'enseignants et de parents d'élèves⁴¹. À la suite d'une importante manifestation, le Gouvernement décide en mai 2003 d'amender la loi, de manière à permettre que 40% de l'enseignement puisse être dispensé dans une langue minoritaire. Lorsque le Parlement examine l'amendement en janvier de l'année suivante, les députés ne suivent pas le Gouvernement et votent le retour au principe d'un basculement intégral de l'enseignement en letton, sans que les références des députés non lettons aux recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'ONU n'y fassent rien⁴². C'est à nouveau sous la pression de la rue que le Gouvernement réintroduit la proportion 60/40 et que le Parlement approuve la loi en ce sens. Alors que tout le printemps les manifestations contre la réforme rassemblent en masse (jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de participants) et que le Gouvernement refuse de faire des concessions, les représentants russes cherchent les moyens de poursuivre une mobilisation que les vacances scolaires mettent en péril. Certains militants optent alors pour une stratégie de radicalisation, entamant une grève de la faim et annonçant un boycott des écoles pour la rentrée⁴³. D'autres mobilisent le

38. Le Comité letton des droits de l'Homme est particulièrement actif en la matière.

39. « Verni svoe imā [Reprends ton nom] », *Čas*, 25 septembre 2007.

40. Cf. Abik Ēlkin, « Rossiā gotova sozdat' centr po izučeniū situacii s pravami nacmen'sinstv [La Russie prête à créer un centre d'étude de la situation des droits des minorités nationales] », *Vesti Segodnā*, 30 octobre 2007.

41. Sur la chronologie des événements, lire Jeruma Liene, Jolanta Krišāne et Evija Kļave, *Integration of Minority Youth in the Society of Latvia in the Context of the Education Reform*, Brigita Zepa (dir.), Riga, Baltic Institute of Social Sciences, 2004, p. 7-8.

42. Voir le sténogramme de la session parlementaire du 21 janvier 2004. *Saeimas sēžu stenogrammas un darba kārtības [Sténogrammes et ordres du jour des sessions parlementaires]*, Lettonie. Saeima, disponible sur : http://helios-web.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_stenogrammas.html [consulté le 17 octobre 2009].

43. Vāčeslav Ivanov, « Počemu my rešili golodat' [Pourquoi nous avons décidé de faire la grève de la faim] », *Čas*, 23 août 2004.

registre juridique et investissent l'enceinte judiciaire : vingt députés déposent un recours devant la Cour constitutionnelle fin juillet 2004 dans lequel la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est notamment invoquée⁴⁴. Parallèlement, des signatures contre la réforme sont collectées et déposées au Parlement européen pour lequel, selon les auteurs de la pétition, « le thème de la défense des droits des minorités [est] une priorité⁴⁵. »

Ces démarches relèvent typiquement des processus de juridicisation et d'internationalisation mis en évidence précédemment : un combat politique est porté sur le terrain juridique et dans l'arène internationale en mobilisant les normes européennes sur les droits des minorités. Leur inscription dans le déroulement des protestations fait toutefois apparaître que l'investissement du droit européen est couplé à d'autres stratégies de mobilisation (grève de la faim, pétition, etc.) et intervient comme un moyen de prolonger une action que les conditions matérielles de mobilisation portent à s'essouffler⁴⁶. Si le droit apparaît comme un format quasi obligé des revendications relatives à la question minoritaire, il convient donc aussi d'analyser la manière dont il peut être articulé à d'autres « armes »⁴⁷ et la temporalité de ces recours différenciés.

B. Les revendications saisies par le droit : les causes rom et homosexuelle en agendas clandestins

Si la diffusion et l'appropriation de ce paradigme fournissent de nouvelles ressources pour faire valoir des positions en matière de classification ethnique, elles contribuent également à propulser de nouvelles causes sur le devant de la scène. Le droit européen sur les minorités ouvre la voie à la défense d'autres publics que les seules populations russes. Les représentants de ces dernières, qui ont été pionniers dans l'introduction du discours sur les minorités, perçoivent pour partie ce phénomène comme une mise en concurrence déloyale.

De retour d'un séminaire sur le thème « Mettre en lumière les problèmes des minorités » organisé à Londres par le quotidien *The Guardian* et une association britannique consacrée à la promotion de la société civile en Europe centrale et orientale, le correspondant d'un journal letton en langue russe livre le constat suivant :

Toute, ou presque, la population du pays tombe sous le coup de cette appellation [minorité] ! Y vont tout d'abord les femmes. Elles sont une minorité par définition. On pense ensuite aux noirs, aux personnes de couleur, aux musulmans, aux invalides, aux personnes avec une orientation sexuelle non traditionnelle, aux malades du sida, aux gauchers, aux roux, etc., etc⁴⁸.

Si l'article vise à encourager les populations non lettones à se saisir des normes européennes en matière de protection des minorités ainsi qu'à critiquer le pouvoir dont l'attitude à l'égard des minorités « le situe quelque part à l'âge de pierre », il trahit aussi une certaine perplexité face à l'amplitude du spectre des populations potentiellement concernées. De fait, initialement pensé dans les institutions européennes comme en Lettonie comme un instrument de prévention des conflits inter-ethniques, le droit européen sur les minorités impose aussi pour partie des thématiques imprévues, et parfois indésirables pour certains acteurs.

La question rom fait partie de cet « agenda clandestin ». Axe phare de l'action des institutions européennes envers l'Europe centrale et du Sud-Est, ce thème est initialement relativement marginal concernant la Lettonie. Les initiatives européennes prises dans les années

44. Lettonie. Cour constitutionnelle, « Judgment in the name of the Republic of Latvia of 13 May 2005 in case No.2004-18-0106 », 13 mai 2005.

45. Abik Elkin, « ES prinimaet podpisi protiv reformy! [L'UE reçoit les signatures contre la réforme !] », *Vesti Segodnâ*, 2 septembre 2004.

46. De fait, la pause estivale et les efforts du Gouvernement pour démobiliser (une présence massive et visible des forces de police est organisée ; un concert gratuit d'un groupe de rock russe est prévu pour faire concurrence à la manifestation) ont raison de la manifestation de reprise en septembre : le nombre de manifestants qui s'y rendent est faible et la réforme suit son cours.

47. Selon l'expression de Liora Israël, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

48. Andrej Hoteev, « Men'sinstvo – èto každyj [Chacun est une minorité] », *Telegraf*, 30 novembre 2004.

2000⁴⁹ créent cependant un contexte propice à la mise sur agenda de cette thématique. À l'initiative du département sur la politique anti-discriminatoire européenne au Secrétariat du ministre des initiatives spéciales en faveur de l'intégration, un programme d'intégration à destination des Roms pour la période 2007-2009 est ainsi conçu : « Tsiganes (Roms) en Lettonie, 2007-2009 [*Čigāni (romi) Latvijā 2007. – 2009.*] ». La désignation des Roms à travers à la fois le terme usuel en Lettonie et celui consacré dans les normes internationales témoigne de l'inspiration internationale de ce programme. Le volet de lutte contre les discriminations est également mobilisé par des acteurs associatifs tels que les collectifs de défense des droits des homosexuels. Pointant les privations de droits et les agressions dont ils sont victimes, ils en appellent à l'application des normes européennes de lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle⁵⁰. Ils reçoivent le soutien d'organisations de promotion des droits de l'Homme en Lettonie (les propos homophobes de députés sont ainsi condamnés par des représentants du Secrétariat du ministre des initiatives spéciales en faveur de l'intégration et du Centre pour les droits humains de Lettonie) dont le champ d'activités, historiquement centré sur les questions de citoyenneté et d'intégration des minorités ethniques, s'élargit à cette occasion. Une chercheuse relève que l'introduction de ces nouvelles thématiques a pu à certains égards sembler en décalage avec les préoccupations prédominantes au sein de la société lettone⁵¹. Et pour les acteurs politiques, ces causes ne convergent pas nécessairement et peuvent même s'avérer en concurrence avec la question ethnique, même si elles empruntent un même cadre normatif.

Ces déclinaisons de l'action pour les minorités sont en effet souvent perçues négativement par les porte-flambeau de la cause des populations minoritaires (ethniques). Un élu d'un parti dit russe accueille ainsi avec un enthousiasme modéré le programme « Les Roms en Lettonie », y voyant une marque supplémentaire d'une « intégration sélective »⁵². La réserve se mue en hostilité ouverte lorsqu'il s'agit de la promotion des droits des homosexuels : « de tels parades ne devraient pas avoir lieu » écrit-il avec un collègue à propos de la « parade des minorités sexuelles » (la *gay pride*)⁵³. Cette position est partagée par une partie des membres de la majorité : des députés proches du Gouvernement se distinguent à l'occasion par des propos homophobes – ce qui n'empêche pas l'un des plus virulents d'accéder à la tête du Comité pour les droits de l'Homme du Parlement⁵⁴. Chez les représentants des partis dits russes, la critique de « l'immoralité » de cette manifestation se double d'une forme de dépit face à cette utilisation du discours européen sur les minorités, perçue comme une perversion du combat qu'ils mènent.

Le transfert en Lettonie des normes européennes sur les minorités produit ainsi des effets qui vont bien au-delà de la seule modification des dispositifs juridiques mis en place envers les populations minoritaires. Il offre aux acteurs des luttes de classification ethnique à la fois de nouvelles arènes et de nouvelles modalités pour les exprimer.

Au-delà des trajectoires et actions particulières d'individus, la circulation des normes

49. Cf. le programme de la Commission européenne, « Soutien de l'UE aux communautés roms d'Europe centrale et orientale », octobre 2003. Un projet « Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015 » est aussi lancé par la Fondation Soros. Cf. Jean-Pierre Liégeois, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Courrier des pays de l'Est*, n°1052, juin 2005, p. 25.

50. Cf. Evita Goša et Linda Freimane, « Viendzimuma pāru tiesiskā regulējuma ieviešanas nepieciešamība Latvijā [L'intolérable application de la régulation juridique des couples homosexuels en Lettonie] », *Latvijas Vēstnesis*, 31 mai 2011.

51. Inese Šūpule, chercheuse à l'Institut balte des sciences sociales, 2 mai 2013.

52. Valerij Buhvalov, *Integraciā obšestva i kul'turnā avtonomiā [Intégration de la société et autonomie culturelle]*, Riga, 2008, p. 10.

53. Ākov Pliner et Valerij Buhvalov, *Kul'turnye aspekty povyšeniā kačestva škol'nogo obrazovaniā [Aspects culturels d'une amélioration de la qualité de l'enseignement scolaire]*, Riga, s.n., 2007, p. 18.

54. Dita Arāja, « Šmita virzīšanu par Cilvēktiesību komisijas vadītāju vērtē kā nīrgāšanos [La nomination de Šmits à la direction de la commission sur les droits de l'Homme, une marque de mépris] », *Diena*, 6 novembre 2008.

européennes intensifie en effet l'imbrication des échelles locales et internationales. Si les études de l'influence de la conditionnalité européenne portent généralement sur les effets produits à l'échelle locale, il apparaît que l'échelle internationale (européenne) est aussi perméable aux initiatives des acteurs nationaux qui y portent leurs revendications. Cet investissement de la scène européenne affecte dans un second temps aussi les compétitions politiques qui se jouent en Lettonie en introduisant de nouvelles sources de légitimité.

C'est parallèlement un nouveau registre de justification qui se diffuse sous l'impulsion de la conditionnalité européenne. Apparaissant fortement légitime, la forme juridique est de plus en plus empruntée pour exprimer les revendications relatives aux populations minoritaires (ethniques). Mais ce faisant, le discours européen sur les minorités contribue aussi à faire émerger de nouvelles causes. L'activité des organisations spécialisées sur les droits de l'Homme s'en trouve redéfinie et les porte-parole des populations minoritaires observent avec un certain désespoir cet instrument s'autonomiser et leur échapper en partie. En cela, le transfert de ce droit revêt également une dimension contraignante.

Les effets relevés ne sont pas univoques. L'échelle européenne tout comme le répertoire d'action juridique sont articulés à d'autres échelles et répertoires et sont dès lors également affectés en retour. Ce constat plaide en faveur d'une appréhension enrichie et mieux articulée des effets de l'échelle européenne sur une scène locale.

Références

- ALEKSANDROVA Ūliā, « Vlast' menāet partnērov [Les autorités changent de partenaires] », *Vesti Segodnā*, 16 février 2007.
- ARĀJA Dita, « Šmita virzīšanu par Cilvēktiesību komisijas vadītāju vērtē kā ņirgāšanos [La nomination de Šmits à la direction de la commission sur les droits de l'Homme, une marque de mépris] », *Diena*, 6 novembre 2008.
- Assemblée du Congrès unifié de la communauté russe de Lettonie (CUCRL), 17 avril 2005.
- ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Resolution 1236 (2001) « Honouring of obligations and commitments by Latvia »*, 23 janvier 2001.
- BONNARD Pascal, « Colons, minorités, immigrés... Une analyse des luttes de nomination des populations minoritaires consécutives au transfert du droit européen sur les minorités en Lettonie », dans Paul Bauer, Christian Jacques, Mathieu Plésiat et Máté Zombory (dir.), *Minorités nationales en Europe centrale : Démocratie, savoirs scientifiques et enjeux de représentation*, Prague, CEFRES, 2011, p. 49-70.
- BRAUN Aurel, « All quiet on the Russian Front? Russia, Its Neighbors, and the Russian Diaspora », dans Michael Mandelbaum (dir.), *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*, New York, Council on Foreign Relations, 2000, p. 81-158.
- BRUBAKER Rogers, *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BUHVALOV Valerij, *Integraciā obšestva i kul'turnaā avtonomiā [Intégration de la société et autonomie culturelle]*, Riga, 2008.
- BÜSCHER Klemens, *Transnationale Beziehungen der Russen in Moldova und der Ukraine. Ethnische Diaspora zwischen Residenz- und Referenzstaat [Relations transnationales des Russes en Moldavie et en Ukraine. Une diaspora ethnique entre États de résidence et de référence]*, Francfort sur le Main, Peter Lang, 2004.
- COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Leonid Raihman v. Latvia*, 2010.
- COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence et ROBERT Cécile (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000.
- COMMISSION EUROPÉENNE CONTRE LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE (ECRI), *Deuxième rapport sur la Lettonie, CRI(2002)21, 14.12.2001*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 23 juillet 2002.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Lettonie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, Commission européenne, 9 octobre 2002.
- , « Soutien de l'UE aux communautés roms d'Europe centrale et orientale », octobre 2003.
- COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Slivenko c. Lettonie*, 2003.
- , *Ždanoka c. Lettonie*, 2004.
- ČUĀNOVA Ēlina, « Russkie Pesni v Evroparlamente [Des chansons russes au Parlement européen] », *Vesti Segodnā*, 26 février 2009.
- , « Russkoe dviženie rasširāet svoi trebovaniā [Le mouvement russe élargit ses revendications] », *Čas*, 18 avril 2005.
- ĒLKIN Abik, « ES prinimaet podpisi protiv reformy! [L'UE reçoit les signatures contre la réforme !] », *Vesti Segodnā*, 2 septembre 2004.
- , « Rossiā gotova sozdat' centr po izučeniū situacii s pravami nacmen'šinstv [La Russie prête à créer un centre d'étude de la situation des droits des minorités nationales] », *Vesti Segodnā*, 30 octobre 2007.
- Employée du ministère de l'Éducation letton, 18 décembre 2006.
- GOŠA Evita et FREIMANE Linda, « Viendzimuma pārū tiesiskā regulējuma ieviešanas nepieciešamība Latvijā [L'intolérable application de la régulation juridique des couples homosexuels en Lettonie] », *Latvijas Vēstnesis*, 31 mai 2011.

- GUIRAUDON Virginie, « La diversité en Europe : une évidence ? », *Raisons politiques*, vol. 35, n°3, 2009, p. 67-85.
- HEIDBREDEER Eva G., « Minderheitenschutz in der neuen EU: Beitrittskriterien nach dem Beitritt [La protection des minorités dans la nouvelle UE : les critères d'adhésion après l'adhésion] », *Osteuropa*, vol. 54, juin 2004, p. 473-483.
- , *The Impact of Expansion on European Union Institutions : The Eastern Touch on Brussels*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.
- HOTEV Andrej, « Men'sinstvo – èto každyj [Chacun est une minorité] », *Telegraf*, 30 novembre 2004.
- ISRAËL Liora, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- IVANOV Vatcheslav, « Počemu my rešili golodat' [Pourquoi nous avons décidé de faire la grève de la faim] », *Čas*, 23 août 2004.
- KRASNITSKIJ Aleksandr, « PASE opât' zanâlas' "russkimi voprosami" v Latvii [L'APCE s'occupe de nouveau des "questions russes" en Lettonie] », *Čas*, 19 avril 2005.
- LARUELLE Marlène, « Les Russes de l'étranger proche : le thème diasporique et ses lobbies en Russie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n°1, mars 2008, p. 11-38.
- LETONNIE. COUR CONSTITUTIONNELLE, « Judgment in the name of the Republic of Latvia of 13 May 2005 in case No.2004-18-0106 », 13 mai 2005.
- LETONNIE. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Opening of exhibition on minorities in Latvia at European Parliament », 10 juillet 2006, disponible sur : <http://www.am.gov.lv/en/news/press-releases/2006/july/10-1> [consulté le 28 juin 2010].
- , « The Council of Europe concludes post-monitoring dialogue with Latvia », 23 novembre 2005, disponible sur : <http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2005/november/23-5/> [consulté le 18 mai 2013].
- LIÉGEOIS Jean-Pierre, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Courrier des pays de l'Est*, n°1052, juin 2005, p. 19-29.
- LIENE Jeruma, KRIŠĀNE Jolanta et KĻAVE Evija, *Integration of Minority Youth in the Society of Latvia in the Context of the Education Reform*, Brigita Zepa (dir.), traduit par Karlis Streips (du letton), Riga, Baltic Institute of Social Sciences, 2004.
- MITROFANOV Miroslav, « Mešočníki v Evroparlamente [Trafiquants au Parlement européen] », *Čas*, 12 juillet 2006.
- MUIZNIEKS Nils, « A Political Scientist's Experience in the Real World of Politics », *European Political Science*, vol. 8, n°1, mars 2009, p. 68-78.
- NEUMAYER Laure, « Les institutions européennes comme acteurs de la réconciliation en Europe centrale : une médiation entre droit et politique », dans Georges Mink et Laure Neumayer (dir.), *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte, 2007, p. 247-260.
- OSCE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES ROLF EKÉUS, « Statement – HCNM.GAL/4/04 », 28 octobre 2004.
- OŠKAĀ Ina, « Ne razdelâjte men'sinstva i immigrantov! [Ne séparez pas les minorités et les immigrants !] », *Čas*, 4 juin 2005.
- PARLEMENT EUROPÉEN, *European Parliament resolution on the comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia (COM(2003) 675 – C5-0532/2003 – 2003/2201(INI))*, 11 mars 2004.
- PETTAI Vello, « Explaining Ethnic Politics in the Baltic States: Reviewing the Triadic Nexus Model », *Journal of Baltic Studies*, vol. 37, n°1, 2006, p. 124-136.
- PLINER Ākov et BUHVALOV Valerij, *Kul'turnye aspekty povyšeniâ kačestva škol'nogo obrazovaniâ [Aspects culturels d'une amélioration de la qualité de l'enseignement scolaire]*, Riga, s.n., 2007.
- Réunion interne de Pour les droits de l'Homme dans une Lettonie unifiée, 30 novembre 2006.
- ROGER Antoine, « Perspectives d'intégration à l'Union européenne et formation des systèmes de

- partis dans les pays d'Europe orientale », *Politique européenne*, n°3, février 2001, p. 87-113.
- , « Se positionner face à l'Union européenne : le Parti social démocrate roumain comme espace de lutte », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 40, n°2, mars 2009, p. 157-185.
- , « The European Union as a political incentive for ethnic minorities: evidence from post-communist Bulgaria and Romania », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 5, n°1, 2003, p. 9-24.
- RUSSIE. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Stenogramma vystupleniâ i otvetov na voprosy SMI Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Latvrova po itogam zasedaniâ Postoânogo soveta parnterstva Rossiâ – EC na utovne ministrov inostrannyh del, Brûssel', 3 noâbrâ 2006 goda [Stenogramme de l'intervention et des réponses aux questions des médias du ministre des Affaires étrangères S. V. Lavrov à propos de la tenue du Conseil de partenariat permanent Russie – UE au niveau des ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, 3 novembre 2006 », 4 novembre 2006, disponible sur : http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/e573e03ce65a251ec325721f0043b869!OpenDocument [consulté le 19 mai 2013].
- Russkie Latvii: katalog vysatvki [Les Russes de Lettonie : catalogue de l'exposition]*, Riga, Fond Tat'âny Ždanok – russkoj škole, 2008.
- Saeimas sēžu stenogrammas un darba kārtības [Sténogrammes et ordres du jour des sessions parlementaires]*, Lettonie. Saeima, disponible sur : http://helios-web.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_stenogrammas.html [consulté le 17 octobre 2009].
- SCHULZE Jennie L., « Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia's activism and minority integration », *Nationalities Papers*, vol. 38, n°3, 2010, p. 361-392.
- SILOVA Iveta, *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Reconceptualizing Minority Education in Post-Soviet Latvia*, Greenwich, CT, Information Age Publishing, 2006.
- SMITH Graham, « Transnational politics and the politics of the Russian diaspora », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n°3, mai 1999, p. 500-523.
- ŠŪPULE Inese, chercheuse à l'Institut balte des sciences sociales, 2 mai 2013.
- TINGUY Anne de, « La Russie et les “compatriotes de l'étranger” : hier rejetés, demain mobilisés ? », dans Stéphane Dufoix, Carine Guerassimoff et Anne de Tinguay (dir.), *Loin des yeux, près du cœur : les États et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 183-204.
- « Verni svoje imâ [Reprends ton nom] », *Čas*, 25 septembre 2007.