



**HAL**  
open science

” ’Dépasser Trianon’: les transformations du  
nationalisme hongrois, de la ’politique de la nation’ à la  
protection des minorités dans l’UE ”

Laure Neumayer

► To cite this version:

Laure Neumayer. ” ’Dépasser Trianon’: les transformations du nationalisme hongrois, de la ’politique de la nation’ à la protection des minorités dans l’UE ”. *Politique européenne*, 2012, 37, pp.102-131. halshs-00963689

**HAL Id: halshs-00963689**

**<https://shs.hal.science/halshs-00963689>**

Submitted on 25 Mar 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Laure Neumayer**

**« Dépasser Trianon » : les transformations du nationalisme hongrois, de la  
'politique de la nation' à la protection des minorités dans l'UE**

Le traitement de l'histoire par les instances européennes a été profondément modifié par la fin de la guerre froide, qui a redéfini l'économie des contraintes et des ressources dont elles disposent en ce domaine. Le Conseil de l'Europe (COE), depuis les années 1950, et la Communauté/Union européenne (UE), depuis les années 1970, mènent en effet un ensemble de politiques visant à expliciter ou à renforcer une « identité européenne » supposée. En raisonnant par analogie avec la formation des Etats-nations, le passé est considéré comme une ressource privilégiée dans les processus d'identification collective qui sont au principe de la constitution d'une communauté politique et de la légitimation d'un système de gouvernement (Shore 2000, Stráth 2002, Déloye 2006, Geremek et Picht 2007). La fin de l'affrontement Est-Ouest et la réévaluation du passé dans l'ancien bloc de l'Est ont toutefois modifié le sens de ces politiques mémorielles puisqu'il ne s'agit plus seulement de mettre en avant une histoire et des valeurs partagées, mais aussi de répondre à de nouvelles exigences de reconnaissance et de réparation, au moins symbolique, d'histoires douloureuses (Droit 2007, Mink et Neumayer 2007, Garcia 2009, Mink et Bonnard 2010).

Les organisations européennes se saisissent désormais des questions mémorielles conflictuelles soit par des médiations politico-diplomatiques visant explicitement à la résolution de querelles liées au passé, soit plus indirectement, par le développement de standards politiques et juridiques censés garantir le respect de valeurs constitutives d'une identité commune et faciliter la coexistence de régimes mémoriels nationaux antagonistes<sup>1</sup>. Leurs multiples interventions traduisent l'émergence d'une nouvelle échelle d'intervention politique, comme espace légitime de traitement de problèmes apparaissant comme « européens ». Il convient, afin de « dénaturiser » ce processus d'européanisation des questions mémorielles (Rowell et Campana, 2007), de s'intéresser aux investissements d'acteurs, positionnés dans diverses arènes, qui cherchent à inscrire ce nouveau champ de compétence dans l'espace institutionnel de l'UE. L'émergence de dispositifs européens de gestion de mémoires conflictuelles résulte du croisement de deux logiques : d'une part des mobilisations d'acteurs politiques et sociaux qui visent à « politiser » certains événements historiques, et d'autre part les pratiques professionnelles d'acteurs administratifs qui cherchent, au contraire, à « dépolitiser l'histoire » au nom de la réconciliation comme impératif moral, ou de la réduction des tensions bilatérales. C'est sur l'usage des instances européennes par des acteurs partisans engagés dans des conflits mémoriels qu'est centré cet article, à partir d'une étude de cas illustrant comment l'action combinée de membres d'assemblées européennes et de dirigeants nationaux a transformé une querelle bilatérale en enjeu européen - et comment l'implication des organisations européennes, loin de résoudre ce conflit, a modifié les outils discursifs et les catégories juridiques dans lesquels il s'exprime.

Cette controverse, dont les racines historiques remontent à la signature du Traité de Trianon qui a redéfini les frontières de la Hongrie en 1920<sup>2</sup>, portait sur la situation des « victimes » de ce changement de frontières, à savoir les minorités hongroises d'Europe

---

<sup>1</sup> On reprend ici la définition de la notion de « régime mémoriel » avancée par Johann Michel : « la configuration stabilisée d'une mémoire publique officielle à une époque historique donnée. [...] Un régime mémoriel s'apparente à un cadre cognitif, c'est-à-dire à une matrice de perceptions et de représentations de souvenirs publics officiels à une époque donnée » (Michel, 2010, 16).

<sup>2</sup> Par le Traité de Trianon du 4 juin 1920, de vastes territoires habités par une population multi-ethnique ont été transférés du Royaume de Hongrie vers d'autres Etats successeurs de l'empire austro-hongrois. La population actuelle de la Hongrie est d'environ 10 millions de personnes. La diaspora hongroise en Europe centrale compte 2,5 à 3 millions d'individus, dont 1,5 à 2 millions vivent en Roumanie et 600.000 en Slovaquie.

centrale. Pendant la guerre froide, la doctrine de l'internationalisme prolétarien freinait toute discussion ouverte à leur sujet. Mais la chute des régimes de type soviétique a donné au sort des minorités nationales une saillance accrue dans les espaces politiques des anciens pays satellites. La lourde perte de territoires et de populations décidée par le Traité de Trianon est aujourd'hui encore présentée par certaines parties de la société hongroise, et par la grande majorité des acteurs partisans, comme une « injustice historique » justifiant le maintien de liens étroits avec une vaste diaspora considérée comme partie intégrante de la nation. Le dernier épisode marquant de cette « politique de la nation » est intervenu en 2001, lorsque le parlement hongrois a adopté la Loi LXII sur « les Hongrois vivant dans les pays voisins » qui accordait à ces derniers des droits spécifiques à la fois en Hongrie et dans leurs pays de résidence. Cette loi-cadre, dite « loi sur le statut » d'après le titre d'une version antérieure du texte, a été interprétée par les autorités roumaines et slovaques comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Elles ont demandé au COE et à l'UE d'évaluer cette législation, tout en s'engageant dans des négociations bilatérales pour tenter de convaincre le gouvernement hongrois de renoncer à ce projet.

Ce conflit bilatéral a suscité la construction de deux « cadres de politique publique »<sup>3</sup> concurrents : la loi sur le statut a été présentée par ses partisans comme une réponse à une situation de discrimination des minorités hongroises qui s'inscrivait pleinement dans la philosophie de l'intégration européenne, tandis que ses détracteurs y voyaient une remise en cause implicite des frontières actuelles de la Hongrie. Pour mettre fin à la controverse, le COE et l'UE ont initialement assuré une médiation diplomatique. Mais les mobilisations persistantes d'acteurs partisans hongrois ont inscrit cette question dans un processus plus large de codification juridique de la protection des minorités nationales dans l'UE, auquel cette querelle a indirectement contribué. En effet, la consolidation de la catégorie de « minorité nationale » était au cœur des mobilisations dans les instances européennes, car celle-ci constituait à la fois un outil discursif pour une montée en généralité légitimatrice, et une catégorie juridique pré-existante qu'il s'agissait de développer dans l'acquis communautaire. La mise à l'agenda européen de la question des liens entre Budapest et les minorités hongroises a produit un glissement du cadrage initial de la loi sur le statut en termes de « réunification de la nation hongroise », à un second cadrage comme « défense des droits des minorités nationales », en tant que partie intégrante de la protection des droits humains et de la lutte contre la discrimination.

Après avoir exposé les liens entre le régime mémoriel hongrois au sujet du Traité de Trianon et la défense de la cause des minorités nationales dans les enceintes européennes (I), on présentera les interprétations de la loi sur le statut produites d'une part par les acteurs politiques hongrois, et d'autre part par les instances du COE qui l'ont partiellement invalidée (II). On montrera enfin comment, face aux ambiguïtés de la médiation directe offerte par l'UE, les mobilisations persistantes des élus hongrois ont participé à l'inclusion de la catégorie de « minorité nationale » dans les traités communautaires (III).

## **1. Du Traité de Trianon à la défense de la cause des minorités nationales**

Le Traité de Trianon, en tant que « traumatisme infligé à la nation hongroise », constitue une ressource mémorielle privilégiée dans l'espace politique hongrois depuis le début des années 1990. Il est au principe de mobilisations d'acteurs sociaux et partisans à la fois en Hongrie, dans les pays voisins et dans les instances européennes, qui visent à mettre la protection des minorités nationales à l'agenda de ces organisations afin de légitimer la

---

<sup>3</sup> C'est-à-dire « une construction sociale partagée relative à un problème politique [...] qui intègre une définition du problème, une proposition de solution et une justification à l'action » (Rhinar, 2007, 84).

« politique de la nation » des autorités hongroises en la plaçant sur le registre consensuel de la défense des droits humains.

### **1.1. « Réparer l'injustice de Trianon », une obligation morale et politique**

Le régime mémoriel hongrois, qui présente le Traité de Trianon comme une coupure injuste de la nation hongroise, pose le principe de la responsabilité de l'Etat hongrois pour ses minorités à l'étranger. Cette « politique de la nation » constitue une des normes de comportement qui définit la légitimité politique dans la période postcommuniste, indépendamment des affiliations idéologiques des acteurs partisans.

Deux grandes conceptions de la nation co-existent en Hongrie depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle : une définition « politique » ou « civique » de la communauté nationale, formée de tous les citoyens de l'Etat hongrois dans une approche participative, se distingue d'une conception « culturelle » ou « ethno-nationaliste », de type primordialiste, qui implique que la nation hongroise s'étend au-delà des frontières étatiques pour englober tous les territoires où l'ethnie hongroise est fortement présente (Szabó et Lazar, 1994 ; Greenfeld, 1999). Pendant la période socialiste, des discussions sur la situation des minorités hongroises vivant dans les pays voisins ont eu lieu dès la moitié des années 1960 dans les milieux de la culture. Au niveau politique, le Parti Socialiste des Ouvriers hongrois (MSzMP) s'est saisi officiellement de cette question en 1976 en reconnaissant que les questions de nationalité étaient une affaire interne de chaque pays, mais que des déviations par rapport aux normes marxistes-léninistes (comme l'assimilation forcée ou la discrimination) pouvaient être signalées aux organes dirigeants des pays frères. Le rapport confidentiel adopté par le Bureau politique en 1977 se terminait même par un appel au développement des liens hungaro-hongrois et suggérait une stratégie d'exemplarité pour les minorités vivant en Hongrie, couplée à la mise à l'agenda de cette question lors des réunions des partis frères. En janvier 1988, le Secrétaire aux Affaires étrangères du comité central du MSzMP, Mátyás Szűrös, affirmait officiellement que les Hongrois vivant en-dehors des frontières de la Hongrie appartenaient à la nation hongroise. Avec deux autres co-auteurs, dont Csaba Tabajdi<sup>4</sup>, Szűrös publiait en février 1988 un article dans lequel il affirmait que les questions relatives aux Hongrois au-delà des frontières formaient une partie intégrante des relations de bon voisinage de la Hongrie (Bárdi, 2000).

La question nationale a été l'une des bases de l'alliance de l'opposition au parti unique à la fin des années 1980, autour d'une conception « culturelle » de la nation. Dès 1989, l'un des premiers changements constitutionnels a consisté à inscrire dans la Constitution que « la République de Hongrie se considère responsable du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières et favorise le maintien de leurs relations avec la Hongrie » (article 6§3). Sur le plan institutionnel, un Bureau pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie, ainsi qu'un Secrétariat pour les Hongrois de l'étranger, ont été créés à la Chancellerie du Premier ministre dès 1990. Renommé en 1992 Bureau du gouvernement pour les minorités hongroises de l'étranger, ce dernier avait pour mission de mettre en actes la politique de protection des minorités nationales. Il contribuait à la conduite d'une politique étrangère fondée sur les trois axes suivants : l'intégration à l'UE et à l'OTAN ; le soutien aux Hongrois de l'étranger ; une politique dite de « bon voisinage » censée concilier les deux objectifs précédents. Arguant de leur obligation morale à soutenir les revendications de leurs compatriotes vivant au-delà des

---

<sup>4</sup> Né en 1952, titulaire d'une maîtrise de relations internationales délivrée en 1974 par l'Université de sciences économiques de Budapest et membre du parti depuis 1978, Csaba Tabajdi a débuté sa carrière dans la diplomatie (comme attaché culturel à l'ambassade de Hongrie à Moscou de 1975 à 1981) avant de devenir analyste à la section Affaires étrangères du Comité central du parti (1987-1989).

frontières étatiques, les dirigeants hongrois ont ainsi imposé des clauses à ce sujet dans les traités bilatéraux signés avec les gouvernements des pays où vivent ces minorités, dès le début des années 1990<sup>5</sup>.

Dès lors, une « configuration triangulaire » a réuni les minorités hongroises, les « États nationalisants » dans lesquelles elles vivent, et la Hongrie en tant que « patrie externe » (Brubaker, 1995). Des nuances sont toutefois apparues toutefois dans l'équilibre établi entre politique des minorités et politique d'intégration européenne, selon les coalitions gouvernementales qui se sont succédé dans les années 1990. La « doctrine Antall » adoptée au tout début des années 1990 se donnait un triple objectif : assumer la protection diplomatique des minorités hongroises en participant au renforcement des droits des minorités au niveau international ; créer un « modèle centre-européen » de traitement des minorités ; ne prendre aucune décision concernant les minorités sans les consulter<sup>6</sup>. Les conservateurs au pouvoir de 1990 à 1994 considéraient qu'il était impératif de soutenir les demandes d'autonomie des minorités, tandis que l'opposition libérale et sociale-démocrate leur reprochait de négliger l'intégration euro-atlantique et de nuire à l'image du pays. La coalition libérale-socialiste arrivée au pouvoir en mai 1994 s'est donc donné pour objectif de rééquilibrer les trois volets de la politique étrangère et d'améliorer les relations avec la Roumanie et la Slovaquie, en dépit des critiques des conservateurs qui dénonçaient un « abandon » des minorités nationales. De 1994 à 1998 Csaba Tabajdi, devenu Secrétaire d'État en charge des minorités au cabinet du Premier ministre socialiste, a été l'un des inspirateurs d'une nouvelle approche de la question minoritaire qui consistait à éviter les déclarations politiques controversées et à soutenir le développement économique des régions à fort peuplement hongrois des pays voisins.

Enfin, le gouvernement conservateur formé en mai 1998 autour du Premier ministre Viktor Orbán et du FIDESZ-MPP (Alliance des jeunes démocrates-Parti civique hongrois), a implicitement instauré une hiérarchie favorable à la « politique de la nation ». En raison de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE, la crainte d'une fermeture stricte des frontières entre la Hongrie et les pays voisins qui n'avaient pas de perspective rapide d'adhésion est devenue un important enjeu de politique intérieure, sous l'effet notamment des mobilisations de l'extrême-droite qui assimilait les accords de Schengen à « un second Trianon ». Le programme électoral du FIDESZ-MPP, qui affirmait une volonté de « promouvoir l'intérêt national, [c'est-à-dire] les intérêts de tous les Hongrois dans le bassin carpatique et le reste du monde », comportait une section sur les « relations inter-hongroises » qui se terminait par la promesse d'un ferme soutien aux minorités hongroises : « Ce soutien permet à la Hongrie de surmonter le traumatisme causé par Trianon, de stabiliser les relations internes des pays voisins, et d'accroître leurs possibilités d'intégration à l'UE. Symboliquement, la « mère patrie » apporte ses minorités dans l'intégration euro-atlantique » (FIDESZ-MPP, 1998).

## **1.2. La Hongrie et la cause des minorités nationales dans les organisations européennes**

Conformément à cette conception de la nation, les différents gouvernements hongrois ont, dès le changement de régime, fait de multiples usages des organisations européennes pour soutenir les minorités magyares, à la fois sur le plan politique (comme justification de la « politique de la nation », moyen de pression sur les pays voisins, et attestation d'exemplarité dans le traitement des minorités nationales vivant en Hongrie) et au niveau juridique

---

<sup>5</sup> Traités signés avec l'Ukraine en 1991, et avec la Croatie et la Slovénie en 1992.

<sup>6</sup> A travers les Eglises, les institutions culturelles, les organisations non gouvernementales, et dans certains cas les partis politiques fondés après la chute des régimes communistes (Bárdi, 2006).

(adoption de conventions internationales). Si cet activisme a rencontré un certain écho au COE, l'UE est en revanche restée beaucoup plus réticente à consolider la catégorie de minorité nationale.

Sur le plan politique, la référence européenne visait en premier lieu à légitimer une « politique de la nation » perçue dans les pays voisins comme implicitement irrédentiste, et vue en Europe occidentale comme une source potentielle de conflit. Les dirigeants hongrois ont présenté les minorités nationales comme un vecteur de coopération transfrontalière et de stabilité régionale, en reprenant les notions de « régionalisme », de « subsidiarité » ou de « décentralisation » promues par les organisations européennes. Dans un article de 1990, le vice-secrétaire d'Etat à la défense hongrois Rudolf Joó incluait par exemple le maintien de liens avec la diaspora dans le cadre des actions du COE visant à « relativiser les frontières » en développant les échanges transfrontaliers de toute nature (Joó, 1990). En second lieu, le gouvernement hongrois a utilisé sa position de *gatekeeper* des organisations européennes pour faire pression sur les pays voisins en faisant de la protection des minorités un critère primordial d'évaluation du respect des normes démocratiques. Entrée au Conseil de l'Europe dès novembre 1990, la Hongrie a tenté de bloquer l'adhésion de la Roumanie et de la Slovaquie à cette organisation tant que ces deux pays refusaient de signer des traités bilatéraux comportant des clauses de protection des minorités nationales. La même stratégie a été mise en œuvre lors des négociations d'adhésion de la Roumanie avec l'UE, car la Hongrie avait une longueur d'avance sur ce pays. Enfin, le gouvernement hongrois a consulté la commission des Questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pendant la préparation du cadre législatif régissant la représentation des minorités nationales en Hongrie même. La législation adoptée en 1993, qui allait au-delà des standards de la région, lui permettait de s'ériger en « modèle » de protection des droits des minorités nationales<sup>7</sup>.

Parallèlement, les représentants hongrois ont mis la protection des minorités nationales à l'agenda des principales organisations européennes, afin de développer un arsenal juridique permettant de qualifier les préjudices subis par les minorités hongroises pendant la période communiste (assimilation forcée ou discrimination) et justifiant leurs demandes d'autonomie. Pendant la guerre froide, le COE avait fait des droits des minorités nationales un volet essentiel des droits de l'homme, en affirmant que ces dernières devaient jouir de l'ensemble des droits défendus par son texte fondateur, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950. Quant à la CSCE, l'Acte final d'Helsinki de 1975 plaçait également le respect des minorités dans le cadre de la protection des droits humains, sur la base des principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi<sup>8</sup>. Dans les années 1990, le COE a adopté deux conventions spécifiques, à savoir la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992) et la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales (1995). Mais ces textes, que tous les Etats membres n'ont pas ratifiés ni même signés, sont peu contraignants : ils ne lient pas les droits défendus à des personnes

---

<sup>7</sup> La loi LXXVII de 1993 sur « les droits des minorités nationales et ethniques », remaniée en 2005, instaure des formes d'autonomie en matière d'éducation et de culture.

<sup>8</sup> La Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, initiée en 1973 comme forum de discussion Est-Ouest, s'est achevée en 1975 par la signature de la Charte d'Helsinki. En 1987, une proposition hongro-canadienne visant à élaborer des standards et des mécanismes de contrôle international de la protection des minorités nationales a été débattue dans le cadre des discussions sur la « dimension humaine » de la CSCE. En 1992, celle-ci a été dotée d'un Haut commissaire aux minorités nationales chargé de prévenir les tensions minoritaires en Europe. La CSCE a été institutionnalisée et rebaptisée OSCE en 1994.

spécifiques, ne reposent sur aucune définition claire de ce qu'est une minorité nationale et évitent toute référence à des droits collectifs<sup>9</sup>.

Dans la CEE, des divergences internes freinaient l'adoption de normes communautaires en matière de protection des minorités nationales avant 1989 et c'est dans le cadre de sa politique d'élargissement que l'UE s'est progressivement saisie de ces questions. En juin 1993, elle s'est dite prête à s'élargir à tout Etat européen qui respecterait certains critères d'adhésion, dont l'existence d'« institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des minorités et leur protection. » Ses Etats membres ont simultanément lancé le « Pacte de Stabilité en Europe », entreprise de diplomatie préventive adressée notamment aux pays candidats à l'adhésion dans le cadre de la nouvelle Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La Déclaration finale du Pacte de Stabilité, adoptée en 1995, faisait du règlement des différends bilatéraux une condition préalable à toute adhésion, en invitant les Etats concernés à « [approfondir] leurs relations de bon voisinage sous tous leurs aspects, y compris ceux touchant aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales »<sup>10</sup> et à signer des traités bilatéraux dont le suivi reviendrait à l'OSCE<sup>11</sup>. Dans sa politique d'élargissement, l'UE se bornait à réaffirmer les principes d'intangibilité des frontières et de respect des minorités déjà consacrés par l'ONU, l'OSCE et le COE. Or ces normes ne sont ni parfaitement claires ni universellement valides, et les exigences communautaires en matière de protection des minorités nationales variaient d'un pays candidat à l'autre, selon des critères d'appréciation aussi politiques que juridiques (Hughes et Sasse, 2003). Les traités communautaires, en revanche, ne comportaient aucune mention des droits des minorités nationales, dont le respect constituait une obligation imposée aux seuls Etats candidats. En dépit des révisions du Traité sur l'Union européenne intervenues en 1997 à Amsterdam et en 2001 à Nice, l'acquis communautaire continuait à ignorer les minorités nationales.

## **2. Les cadres concurrents de la loi sur le statut**

Dans l'espace politique hongrois, les dirigeants usaient de référents historiques pour justifier une « politique de la nation » se traduisant par l'adoption de législation spécifique, telle que la loi sur le statut. Afin de contrer tout soupçon d'irrédentisme, ils affirmaient simultanément que celle-ci s'inscrivait tout naturellement dans la philosophie de l'intégration européenne – ce qui était précisément contesté par les acteurs politiques roumains et slovaques dans leur appel à une médiation européenne.

### **2.1. La loi sur le statut, entre intégration européenne et politique de la nation**

Le processus d'élaboration de la loi sur le statut, de même que son contenu, montrent que ce texte, présenté aux partenaires étrangers comme un simple instrument de protection

---

<sup>9</sup> Le Comité des ministres a refusé de faire de la recommandation 1201, adoptée en 1993 par l'APCE avec le large soutien de la délégation hongroise, un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme parce que ce texte fait référence à l'octroi de droits collectifs aux minorités nationales (Deets, 2006).

<sup>10</sup> « Déclaration politique adoptée à l'issue de la conférence finale sur le Pacte de Stabilité en Europe et liste des accords et arrangements de bon voisinage et de coopération », point 6.

<sup>11</sup> C'est dans ce cadre que la Hongrie a signé un Traité de bon voisinage et de coopération amicale avec la Slovaquie en mars 1995 ainsi qu'un Traité d'entente, de coopération et de bon voisinage avec la Roumanie en septembre 1996. Budapest a imposé dans les deux cas l'inclusion d'une référence à la résolution 1201 de l'APCE de 1993, tout en précisant que dans le cadre de ces accords, la Recommandation 1201 ne prévoyait pas explicitement d'accorder une autonomie territoriale aux minorités nationales.

des droits des minorités hongroises, était aussi la mise en actes d'une conception ethno-nationaliste de la nation.

La loi sur le statut a été préparée par le gouvernement hongrois au sein d'un forum de coordination des questions relatives aux droits des Hongrois de l'étranger, la « Conférence permanente inter-hongroise » (MÁÉRT) établie en 1999<sup>12</sup>. Cet organe était composé de membres des principaux partis politiques hongrois, du gouvernement hongrois, et de représentants de la diaspora hongroise<sup>13</sup>. Selon le Secrétaire d'Etat politique au ministère des Affaires étrangères Zsolt Németh, l'un des principaux artisans de la loi sur le statut, « les Hongrois ne sont pas seulement une nation culturelle... mais une communauté qui possède un organe politique. La Conférence permanente inter-hongroise représente et incarne dans le champ politique la nation hongroise forte de quinze millions de membres » (*cit. in* Fowler, 2004, p. 218). C'est dans cette optique de « réunification de la nation » que le gouvernement hongrois a préparé une première version de la loi en juin 2000. Il a conclu en mars 2001 un compromis sur ce texte avec le Parti socialiste hongrois (MSZP), l'ancien parti unique réformé dans un sens social-démocrate.

Le texte, adopté à la quasi-unanimité<sup>14</sup> par le Parlement hongrois le 19 juin 2001, prévoyait d'accorder des droits spéciaux aux minorités hongroises vivant dans six Etats voisins (Roumanie, Slovaquie, Serbie, Slovénie, Croatie et Ukraine). En Hongrie, il garantissait un accès à l'enseignement supérieur dans les mêmes conditions que les citoyens hongrois, ainsi que la possibilité d'obtenir un permis de travail temporaire en bénéficiant du système de protection sociale hongrois. Dans les pays voisins, les familles qui scolarisaient deux enfants dans des établissements en langue hongroise recevraient une allocation mensuelle de l'Etat hongrois. Tous ces bénéfices seraient attribués aux détenteurs de « certificats de nationalité hongroise », à savoir des documents ressemblant à des passeports et délivrés sur recommandation des organisations hongroises dans les pays voisins (partis politiques, Eglises, etc.). Bien que cette législation ait eu pour objectif d'encourager les minorités hongroises à demeurer dans les pays voisins plutôt qu'à s'établir en Hongrie, elle forgeait un lien juridique direct entre les détenteurs de ce certificat et l'Etat hongrois, et définissait implicitement qui appartenait à la nation hongroise.

Le gouvernement hongrois a construit un cadre de la loi sur le statut qui combinait une rhétorique de défense des droits de l'homme avec une thématique européenne. Selon ses représentants, ces dispositions devaient en premier lieu permettre « l'intégration nationale sans changer les frontières », afin de réparer les préjudices subis par les habitants des régions ayant successivement appartenu à plusieurs pays. En second lieu, les normes et concepts de l'intégration européenne étaient mobilisés pour justifier son contenu. La loi sur le statut devait permettre d'éviter les conflits territoriaux en réorganisant l'espace politique régional de manière à ôter leur signification aux frontières nationales et à respecter les identités trans-étatiques. C'est ce qu'affirmait Zsolt Németh pendant les débats au Parlement hongrois :

---

<sup>12</sup> Le gouvernement socialiste-libéral de Gyula Horn avait déjà institutionnalisé, en 1996, une forme de représentation politique des Hongrois de l'étranger en organisant un « sommet hungaro-hongrois » à l'issue duquel il s'était engagé, conformément à la « doctrine Antall », à consulter les partis ou associations culturelles représentant les minorités hongroises de l'étranger sur la législation les concernant.

<sup>13</sup> Il s'agissait de l'Union Démocratique des Hongrois de Roumanie (UDMR), du Parti de la Coalition Hongroise (SMK, de Slovaquie), de l'Association culturelle hongroise de Subcarpathie, de l'Alliance des Hongrois de Voïvodine, de la Communauté démocratique hongroise de Croatie, de la Communauté nationale autonome hongroise de Muravidék (Slovénie), ainsi que de la Fédération mondiale des Hongrois (principale organisation transnationale représentant la diaspora hongroise, fondée en 1938 dans une optique ethno-nationaliste).

<sup>14</sup> A 92% des suffrages, à l'exception des députés du petit parti libéral Alliance des démocrates libres (SzDSz).



« La loi sur le statut est une étape majeure dans le processus par lequel la politique de la nation hongroise se détache de la question des frontières, qui deviennent de moins en moins importantes dans l'Europe unifiée, pour se pencher sur le peuple et ses communautés... quelle a été la réponse apportée par l'histoire européenne au lourd héritage du vingtième siècle ? L'intégration... les Hongrois suivent la voie européenne ; ils voient la réponse à leurs problèmes dans l'intégration, européenne et nationale, qui s'aident et se complètent mutuellement, et qui ne changent pas les frontières mais les rendent supportables » (*cit. in* Fowler, 2004, p.216).

Ceci supposait de garantir la liberté de mouvement des citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, et l'article 3 de la loi se référait d'ailleurs à la « libre circulation des hommes et des idées » au cœur de la construction communautaire. Certains acteurs politiques de premier plan, comme le Premier ministre Viktor Orbán, présentaient la loi sur le statut comme une importante contribution hongroise à la réflexion sur l'intégration européenne :

« La loi sur le statut contient un certain nombre d'innovations, même par rapport aux standards européens, et définit également une conception hongroise de l'Europe du futur. Aux temps de De Gaulle, les Français pensaient que l'Union européenne devait être une union d'Etats appartenant à l'Europe. Aux temps du chancelier allemand Kohl, les Allemands sont arrivés à la conclusion que l'Union devait être une Europe des régions. Et maintenant, nous les Hongrois nous avons apporté l'idée selon laquelle l'Europe du futur devrait être une Europe des communautés, l'Europe des communautés nationales, et c'est ce dont il est question avec la loi sur le statut » (*cit. in* Csörgő et Goldgeier, 2006, p.289-290). Dans cette conception, la nation hongroise, bien que séparée par différentes frontières étatiques, serait unie dans une seule entité supranationale si tous les Etats voisins de la Hongrie rejoignaient l'UE.

## **2.2. La loi sur le statut comme remise en cause implicite du Traité de Trianon**

En dépit des garanties données par les dirigeants hongrois, une rapide série de mobilisations et contre-mobilisations à l'APCE a conduit le Conseil de l'Europe à se saisir de la loi sur le statut pour évaluer sa conformité avec le droit international (cf encadré 1).

Une semaine tout juste après l'adoption de la loi le 19 juin 2001, le chef de la délégation roumaine à l'APCE déposait une motion de résolution (signée également par tous les membres slovaques de l'Assemblée, à l'exception d'un député d'origine hongroise) qui exigeait le gel d'une loi considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures des pays voisins de la Hongrie. Deux jours plus tard, les membres hongrois de l'APCE contre-attaquaient en soumettant plusieurs propositions visant à renforcer la collaboration transfrontalière et à protéger l'identité des minorités nationales. Le même jour, le Premier ministre roumain sollicitait la Commission de Venise<sup>15</sup> pour examiner la loi sur le statut, tandis que le gouvernement hongrois répliquait en demandant une analyse comparative de toutes les législations similaires existant en Europe. Saisie de cette requête inédite par la commission permanente du COE<sup>16</sup>, la Commission de Venise accédait le 6 juillet à la demande hongroise en entamant l'analyse des dispositions régissant les liens entre les tous Etats européens et leurs minorités à l'étranger.

---

<sup>15</sup> Cet organe consultatif établi en 1990, composé d'experts nommés par leur gouvernement (hauts magistrats ou universitaires spécialistes de droit constitutionnel ou de droit international) constitue l'outil principal du COE en matière « d'ingénierie démocratique ».

<sup>16</sup> La commission permanente, qui comprend le Bureau de l'APCE et les présidents des délégations nationales, agit au nom de l'Assemblée lorsque celle-ci n'est pas en session. Le Bureau a notamment pour fonction de préparer l'ordre du jour de l'Assemblée et de décider du renvoi des documents en commission spécialisée.

Le rapport de la Commission de Venise, adopté le 21 octobre 2001, faisait une évaluation nuancée de la loi sur le statut (Commission de Venise, 2001). Il dénonçait son mode unilatéral d'adoption et sa dimension extraterritoriale, ainsi que l'aspect discriminatoire des bénéfices socio-économiques réservés aux seules minorités hongroises. Mais sur le fond, la Commission de Venise légitimait la protection des minorités à l'étranger (en forgeant notamment les notions de *kin-state*, ou Etat-parent, et de *kin-minority*), tout en posant quelques garde-fous qui consistaient essentiellement à rappeler que les privilèges accordés aux minorités se justifiaient uniquement en matière éducative et culturelle, et que ce type de législation devait être adoptée en concertation avec les pays concernés. Cette évaluation en demi-teinte résultait du mode de fonctionnement de cet organe consultatif. Dans un domaine où la doctrine juridique était peu stabilisée, les membres de la sous-commission chargée des minorités nationales étaient divisés entre ceux qui considéraient que « tout ce qui n'est pas interdit par le droit international est permis » et ceux qui pensaient au contraire que « tout ce qui n'est pas prévu par le droit international est interdit ». Cette division s'est traduite par les prises de position publiques de l'expert autrichien Franz Matscher, qui considérait le rapport final comme trop critique de la loi hongroise, et prônait une protection plus poussée des minorités nationales (Matscher, 2004). D'autre part, la Commission de Venise ne cherchait pas à conduire une médiation directe entre les parties en conflit en réécrivant la loi avec elles, mais plutôt à établir des lignes directrices. Son rapport était un document assez général et consensuel pour être adopté, en session plénière, en présence des ministres des affaires étrangères de Hongrie, de Roumanie et de Slovaquie, d'un représentant de la Commission européenne et du rapporteur de l'APCE (*cf ci-dessous*). Il s'agissait donc d'un exercice juridico-diplomatique qui permettait au gouvernement hongrois de sauver la face en préservant le cadrage de la loi comme « protection des minorités »<sup>17</sup>.

Une fois le rapport de la Commission de Venise adopté, la commission des Questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE (*ci-après* : commission des Questions juridiques) a analysé à son tour les aspects politiques et juridiques de la loi sur le statut, ainsi qu'en avait décidé le Bureau de l'APCE. Elle a élu comme rapporteur le socialiste néerlandais Erik Jürgens, professeur de droit constitutionnel et représentant parlementaire à la Commission de Venise<sup>18</sup>. Celui-ci considérait le rapport d'octobre 2001 comme trop favorable à la Hongrie, et trop général pour permettre d'élaborer des normes claires de traitement des relations entre un Etat et ses minorités à l'étranger. La loi sur le statut a provoqué de vives discussions au sein de la commission des Questions juridiques et le projet de rapport soumis par Jürgens, qui demandait l'abandon pur et simple de la loi sur le statut, a dû être amendé quatre fois avant qu'une version plus modérée soit finalement adoptée – le 3 mars 2003 par la commission des Questions juridiques, puis le 25 juin 2003 par l'APCE réunie en session plénière. Parallèlement, le gouvernement hongrois s'engageait dans un long processus de réécriture de la loi sous l'égide de l'OSCE et de l'UE qui a abouti le 23 juin 2003, deux jours avant l'adoption du rapport Jürgens<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Entretien avec Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, 22.11.2005.

<sup>18</sup> Et non le socialiste allemand Rudolf Bindig, investi de longue date dans la promotion des droits des minorités nationales à l'APCE, qui avait la faveur des membres hongrois de la commission parlementaire.

<sup>19</sup> Lors de l'adoption des premiers décrets d'application de la loi en décembre 2001, le gouvernement hongrois avait répondu à certaines demandes des autorités roumaines (procédure de délivrance des certificats de nationalité hongroise, allocations pour les étudiants, subventions en matière culturelle et éducative). Face aux critiques persistantes, le texte fut retravaillé à plusieurs reprises en 2002. Sa dernière version, qui supprimait tous les privilèges en matière d'accès au marché du travail, fut adoptée par une courte majorité des députés hongrois le 23 juin 2003 (Ieda, 2006).

Or ce dernier contestait le cadre de « protection des minorités nationales » avancé par le gouvernement hongrois en dénonçant les ambiguïtés de la définition de la « nation » dans la loi sur le statut. Jürgens citait plusieurs dispositions du texte qui pouvaient, selon lui, laisser soupçonner du « prosélytisme pro-hongrois » et une volonté implicite de « défaire Trianon ». Outre le fait que la loi s'adressait uniquement aux individus « qui avaient perdu la citoyenneté hongroise autrement que par renonciation volontaire », sa zone géographique était surprenante si le seul but de la loi était de renforcer l'identité des minorités de l'étranger<sup>20</sup>. Sa seconde critique concernait la conception de la nation figurant dans le préambule de la loi sur le statut, qui se donnait pour objectif de « faire en sorte que les Hongrois qui vivent dans les pays voisins fassent partie de la nation hongroise dans son ensemble, et [de...] promouvoir et préserver leur bien-être et leur conscience de leur identité nationale dans leur pays... »<sup>21</sup>. Le rapporteur dénonçait dans ce texte un mésusage du terme de « nation », contraire selon lui à la philosophie du COE :

« Le Conseil de l'Europe, et le droit public international en général, est fondé sur les concepts d'« Etat » et de « citoyenneté ». Ceci ne laisse aucune place au concept de « nation ». Ceci a été fait délibérément après la seconde guerre mondiale, parce que les idéologies nationalistes étaient à la source de cette guerre [...] La position du Conseil de l'Europe en faveur de la protection des minorités nationales a comme corollaire le rejet de formes de soutien des minorités nationales qui sont en fait des revendications (déguiées) de territoires hors de l'Etat-parent, dans lesquels les minorités nationales forment une majorité » (APCE, 2003).

#### **Encadré 1 : Fonctionnement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

- L'Assemblée compte 636 députés répartis en 5 groupes politiques.
- Les travaux de l'Assemblée sont préparés par ses commissions et par un Bureau composé du Président de l'Assemblée, des 20 vice-présidents, des présidents des groupes politiques et des présidents de commissions.
- L'APCE compte huit commissions spécialisées.
- L'Assemblée adopte trois types de textes : des recommandations (au Comité des Ministres), des résolutions (qui expriment son propre point de vue), et des avis (relatifs à des demandes d'adhésion, des projets de convention ou d'autres textes qui lui sont soumis par le Comité des Ministres).

#### **-Parcours d'un rapport à l'APCE :**

##### 1)Dépôt d'une proposition de recommandation ou de résolution

Un groupe de parlementaires (minimum 20) dépose une proposition de résolution ou de recommandation sur un sujet spécifique.

##### 2)Transmission à une commission

La proposition est examinée par le Bureau de l'APCE qui propose à l'Assemblée de la transmettre à la commission compétente.

##### 3)Examen en commission

Un rapporteur est nommé. Le projet de rapport est étudié par la commission. Suite à ce débat, la commission adopte un projet de résolution ou de recommandation.

<sup>20</sup>La loi ne concernait ni l'Autriche, ni la diaspora hongroise hors d'Europe centrale.

<sup>21</sup> Elle a été remplacée, lors des amendements apportés à la loi en juin 2003, par la mention suivante : « afin que la République de Hongrie puisse remplir ses obligations envers les Hongrois vivant hors de Hongrie et promouvoir la préservation et le maintien de leurs multiples relations avec la Hongrie... » (loi LVII de 2003, amendements de la loi LXII de 2001).

#### 4) Débat du rapport en plénière

Le rapport est présenté par le rapporteur et débattu par l'Assemblée.

#### 5) Vote et adoption du projet de texte

A l'issue du débat, le projet de texte qui peut être amendé, est voté et adopté ou rejeté par l'Assemblée.

### **3.L'Union européenne : de la médiation politico-diplomatique à la protection des minorités nationales**

L'UE a initialement repris le cadrage « protection des minorités nationales » construit par le gouvernement hongrois en se gardant, dans ses documents publics, de toute référence critique à la conception de la nation véhiculée par la loi sur le statut, et en incitant la Hongrie à négocier sur le fond avec les pays voisins. Mais cette évaluation très calibrée a été jugée insuffisante par les acteurs politiques hongrois. Ceux-ci ont poussé l'UE à adopter des normes plus contraignantes en matière de protection des minorités nationales d'abord à la faveur des révisions des Traités, puis en utilisant leurs positions au sein du Parlement européen à partir de 2004.

#### **3.1. Une évaluation « par procuration »**

Le Parlement européen (PE) a examiné la loi sur le statut dès septembre 2001, et a demandé à la Commission européenne de faire de même (*cf encadré 2*). Mais l'expertise du service juridique de la Commission est restée confidentielle et les documents publics de ces deux institutions ont uniquement repris les standards du COE.

C'est à l'initiative d'eurodéputés socialistes que la résolution parlementaire annuelle sur l'adhésion de la Hongrie à l'UE, préparée par un rapporteur portugais non-inscrit pour le compte de la commission des Affaires étrangères dans le cadre des débats réguliers sur l'élargissement, a mentionné la loi sur le statut. Le PE « [invitait] instamment la Hongrie à se prononcer et à travailler sur toutes les réglementations et tous les privilèges particuliers destinés aux citoyens étrangers d'origine hongroise, conformément à l'acquis communautaire et dans le respect des pays voisins », et « [demandait] à la Commission [européenne] de présenter une évaluation de ce type de loi en général sous l'angle de sa compatibilité avec l'acquis, ainsi qu'avec l'esprit de bon voisinage et de coopération entre les Etats membres » (Parlement européen, 2001a). Parallèlement la commission des Questions juridiques du PE, estimant que les dispositions sur le travail temporaire constituaient un « traitement spécial discriminatoire réservé aux personnes d'origine hongroise des pays voisins », demandait au Service juridique de l'Assemblée d'évaluer leur conformité avec le droit communautaire. L'avis du Service juridique d'octobre 2001, qui reconnaissait ce risque de discrimination, appelait la Hongrie à « mettre en conformité la loi avec l'acquis communautaire au plus tard au moment de l'adhésion » mais se refusait à toute analyse plus globale du texte (Parlement européen, 2001b). Faute de relais au sein du PE, cette position fondée sur une évaluation strictement juridique de ce texte a nourri les résolutions parlementaires sur l'adhésion de la Hongrie jusqu'en 2003. Le gouvernement hongrois pouvait clore ce débat grâce à l'article 27 de la loi, inséré sous les pressions de l'UE pendant la préparation du texte, qui précisait que ses dispositions seraient mises en conformité avec l'acquis communautaire au moment de l'adhésion.

La Commission européenne, en revanche, se refusait à faire des évaluations juridiques publiques de la loi sur le statut, bien que les fonctionnaires chargés de l'élargissement aient

considéré que le texte posait problème au regard du droit international et qu'il témoignait d'un « esprit rétrospectif » contraire à l'intégration européenne<sup>22</sup>. Faute de mandat clair des Etats membres dans des matières hors acquis communautaire, la Commission européenne se reposait sur l'expertise rendue en octobre 2001 par la Commission de Venise pour évaluer la loi sur le fond<sup>23</sup>. Ses fonctionnaires multipliaient les rencontres informelles avec les acteurs politiques nationaux pour les pousser au compromis, et un certain flottement caractérisait leurs prises de position publiques. Le « Rapport annuel sur les progrès de la Hongrie sur la voie de l'adhésion » du 13 novembre 2001 indiquait par exemple que « certaines de ses dispositions [étaient] *apparemment*<sup>24</sup> en contradiction avec la conception de la protection des minorités prévalant en Europe, comme le montre le rapport adopté par la Commission pour la démocratie par le droit » (Commission européenne, 2001, 98).

Cet embarras se traduisait également dans les prises de position changeantes du commissaire à l'élargissement Günter Verheugen. Interrogé au Parlement européen le lendemain de l'adoption de ce rapport, celui-ci avait affirmé que la loi sur le statut ne posait pas de problème au regard de la législation existant dans certains pays membres de l'UE, comme l'Allemagne. Il estimait également que seule la mise en œuvre de ce texte indiquerait s'il respectait ou non les standards européens de protection des minorités nationales. Face au conflit grandissant entre la Hongrie et ses voisins, Verheugen a indiqué à plusieurs reprises, en 2002, que la loi sur le statut devrait être amendée avant l'entrée de la Hongrie dans l'UE afin de respecter le principe communautaire de non-discrimination. Finalement le 5 décembre 2002, un *non-paper* de la Commission européenne transmis au gouvernement hongrois soulignait que la loi sur le statut risquait de « créer un lien politique entre l'Etat-parent et les minorités nationales ». La Commission estimait que le préambule de la loi devait être modifié afin de remplacer la mention « nation hongroise toute entière » par « des termes plus culturellement orientés », et que l'apparence et le contenu des « certificats de nationalité hongroise » devaient être modifiés (Commission européenne, 2002). Mais le commissaire Verheugen a attendu la conclusion des négociations d'adhésion de la Hongrie le 13 décembre 2002 avant d'envoyer un courrier aux trois Premiers ministres concernés, dans lequel il estimait que la loi sur le statut, même amendée, n'était toujours pas compatible avec le droit communautaire.

## **Encadré 2 : Les institutions communautaires dans la politique d'élargissement**

### **- La Commission européenne :**

- .vérifie le respect des critères d'adhésion par les pays candidats avant d'ouvrir les négociations d'adhésion.
- .élabore chaque année un « Rapport de suivi sur les progrès sur la voie de l'adhésion » pour chaque pays candidat.
- .conduit les négociations d'adhésion avec chaque pays candidat à partir du mandat donné par les Etats membres.

<sup>22</sup> Nous permettons de renvoyer à (Neumayer, 2007) pour l'étude des perceptions de la loi sur le statut par les fonctionnaires communautaires et de leur volonté de « dépolitiser » Trianon.

<sup>23</sup> Avertie de la préparation de cette loi par l'ambassadeur slovaque auprès des CE en mars 2001, la Commission européenne a attendu la publication du rapport de la Commission de Venise avant de se prononcer. Consultée, la Cour de Justice de la Communauté européenne avait en effet conseillé de suivre simplement l'avis de la Commission de Venise. Si certains gouvernements, comme celui des Pays-Bas et de la Suède, étaient prêts à prendre publiquement position contre cette loi, les représentants des autres Etats membres hésitaient à critiquer « le bon élève hongrois ». Cette manière de traiter une question sensible renvoie, plus généralement, à un usage récurrent de l'expertise par la Commission européenne afin de « dépolitiser » et de « techniciser » les enjeux (Robert, 2003).

<sup>24</sup> C'est nous qui soulignons.

.Le Service juridique possède une compétence horizontale en matière d'élargissement.  
.La Direction générale Elargissement coordonne les négociations d'adhésion et traite leur aspect politique, sous l'autorité du commissaire à l'élargissement.

**- Le Parlement européen :**

.compte 754 députés répartis en 7 groupes politiques et siégeant dans 22 commissions parlementaires.  
.La commission des Affaires étrangères prépare les projets de résolution de l'assemblée, à partir de rapports produits par les autres commissions parlementaires. Elle prépare chaque année un projet de résolution sur le Rapport de suivi de l'élargissement de la Commission européenne qui est débattu, éventuellement amendé et adopté en séance plénière.  
.organise des débats sur l'élargissement en commissions parlementaires et en séance plénière.

### **3.2. Mobilisations hongroises pour une protection renforcée des minorités nationales**

Un texte de loi complètement remanié et quasiment vidé de sa substance est finalement entré en vigueur en 2003, après la conclusion d'accords bilatéraux entre la Hongrie et ses voisins<sup>25</sup>. Mais l'élargissement de l'UE à la Slovaquie puis à la Roumanie a offert de nouvelles opportunités pour œuvrer à la « réunification virtuelle » de la nation hongroise – comme le montre par exemple l'appui apporté par les eurodéputés du FIDESZ-MPP à l'élection de László Tőkés, grande figure des Hongrois de Transylvanie, à la vice-présidence du PE en juin 2010<sup>26</sup>. Les acteurs politiques hongrois ont su utiliser la révision des Traités, puis diverses positions institutionnelles après 2004, pour construire progressivement la catégorie de « minorité nationale » en l'articulant avec un principe fondamental de l'acquis communautaire : l'interdiction de la discrimination.

Si l'interdiction de la discrimination date de la signature du Traité de Rome de 1957, c'est une initiative hongroise qui est à l'origine de la première mention explicite des « minorités nationales » dans un document communautaire juridiquement contraignant<sup>27</sup>. La Charte des droits fondamentaux de 2000 interdisait « toute discrimination fondée notamment sur [...] l'appartenance à une minorité nationale », mais sans comporter de clause spécifique aux minorités. Tous les représentants hongrois à la Convention sur le Futur de l'Europe de 2002-2003, indépendamment de leur orientation idéologique, ont demandé l'inclusion d'une telle clause dans le projet de Traité constitutionnel européen (TCE). Or l'article I-2 du TCE, dans sa version de juillet 2003, énonçait les valeurs de l'UE sans mentionner distinctement la

<sup>25</sup> Le 18 juillet 2003, la Roumanie et la Hongrie ont décidé d'étendre les provisions de la loi sur le statut à tous les citoyens roumains, d'origine hongroise ou non. Le 19 juillet 2003, Bratislava et Budapest se sont mis d'accord pour que la Hongrie soutienne la promotion de l'identité culturelle et linguistique des Hongrois de Slovaquie conformément au Traité bilatéral de 1995, et non dans le cadre de la loi sur le statut. En décembre 2003, les deux gouvernements ont signé un accord bilatéral sur le soutien aux Slovaques de Hongrie et aux Hongrois de Slovaquie dans les domaines de l'éducation et de la culture. Dans les deux cas, la loi sur le statut est devenue caduque, conformément au droit communautaire, quand les pays voisins ont rejoint l'UE : le 1<sup>er</sup> mai 2004 pour la Slovaquie et le 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour la Roumanie.

<sup>26</sup> Le pasteur László Tőkés a joué un rôle majeur dans la chute du régime de Ceausescu, en tant que leader des manifestations de Timisoara de 1989, qui dénonçaient l'assimilation forcée des minorités hongroises. Cette grande figure du parti UDMR prône l'octroi d'un statut d'autonomie aux minorités nationales en Europe, au nom du principe de subsidiarité. Elu au PE dès 2007, il a construit son mandat sur la figure du « représentant européen des Hongrois de Transylvanie » (<http://www.tokelaszlo.eu>).

<sup>27</sup> Le Traité de Rome interdisait la discrimination sur la base de la nationalité, tandis que le Traité d'Amsterdam de 1997 autorisait le Conseil à combattre « toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap ou l'orientation sexuelle ».

protection des minorités nationales. Le Premier ministre socialiste hongrois Péter Medgyessy a évoqué cette question pendant la réunion préparatoire au Conseil européen de juin 2004 qui devait finaliser le traité, et les délégations hongroise et roumaine ont soumis une proposition commune sur ce thème. Le gouvernement hongrois avait suggéré d'insérer dans le Traité une référence à des droits collectifs mais les autorités roumaines ont réussi à en imposer une conception individuelle. Dans la version finale du TCE, on lit donc que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y inclus des droits des *personnes appartenant* à des minorités »<sup>28</sup>. Cette disposition figure dans le Traité de Lisbonne de 2007 et les acteurs politiques hongrois cherchent désormais à en exploiter les potentialités, en inscrivant la protection des droits des minorités dans la lutte pour les droits humains et contre la discrimination.

Dans cette entreprise se détachent deux eurodéputés hongrois, qui se distinguent dans leurs appartenances générationnelles comme dans leurs affiliations partisans mais se rejoignent dans une mobilisation soutenue en faveur des minorités nationales. Leurs trajectoires politiques et professionnelles témoignent de l'importance des multipositionnements dans un contexte institutionnel européen fragmenté, où prime la capacité à se placer à la charnière entre plusieurs espaces de négociation en combinant des ressources partisans, académiques et institutionnelles (Cohen et Weisbein, 2005).

Il s'agit en premier lieu du socialiste Csaba Tabajdi, dont l'implication dans la question minoritaire sous le régime communiste a été évoquée ci-dessus. Tabajdi a occupé après 1989 plusieurs fonctions importantes pour la politique européenne hongroise, à la fois au MSzP, au Parlement hongrois et à l'APCE. Cet ancien président de la section Europe centrale et orientale (1991-2007) du MSzP, a appartenu à la commission des affaires étrangères ainsi qu'à la commission des droits de l'homme et des minorités du Parlement hongrois (1990-2002), avant d'être élu vice-président de la commission pour l'intégration européenne (2002-2004). Dans le même temps, à l'APCE, il était membre de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie (1990-2004)<sup>29</sup> et chef de la délégation socialiste hongroise (2002-2004). La seconde figure est celle de Kinga Gál, née en 1970 à Cluj (Transylvanie), diplômée en droit de l'Université Loránd Eötvös de Budapest et de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg. Celle-ci a occupé diverses fonctions dans l'espace politico-administratif hungaro-roumain en étant conseillère à l'UDMR (1991-1994) puis analyste au Bureau des Hongrois de l'étranger (1995). Elle a poursuivi sa carrière en tant que juriste spécialisée dans deux institutions académiques, l'Institut László Teleki pour les études sur l'Europe centrale, à Budapest (1996) puis le « Centre européen pour les questions des minorités » (ECMI), à Flensburg (1997-2001). Tabajdi et Gál ont tous deux défendu la loi sur le statut entre 2001 et 2003, le premier pour le compte du MSzP et à l'APCE, et la seconde comme vice-présidente du Bureau des Hongrois de l'étranger (2001-2002).

Leurs actions illustrent également la double nécessité de spécialisation des eurodéputés afin de se voir confier des responsabilités à l'Assemblée, et de montée en généralité afin de construire des coalitions politiques efficaces (Beauvallet, 2003). Ces deux élus au PE depuis 2004, respectivement pour le MSzP et le FIDESz-MPP, ont construit leur mandat sur un rôle de défenseur des droits de l'homme et des minorités nationales, y compris

---

<sup>28</sup> C'est nous qui soulignons. Pour aller plus loin que cette conception individuelle des droits des minorités nationales, le parlement hongrois a toutefois ratifié le TCE en attachant une interprétation séparée de l'article I-2 qui précisait qu'il couvrait les droits individuels mais aussi collectifs.

<sup>29</sup> Il a rédigé, dans ce cadre, un « Avis sur les droits des minorités nationales » dans lequel il faisait des suggestions précises pour renforcer les standards internationaux de protection de ces populations (APCE, 2001).

dans les pays candidats à l'adhésion. Ce profil se donne tout d'abord à voir dans leurs choix de commissions parlementaires, puisqu'ils ont appartenu à la sous-commission parlementaire « Droits de l'homme » ainsi qu'à des organes compétents en matière d'élargissement<sup>30</sup>. Ces fonctions leur ont permis de mettre les questions minoritaires à l'agenda des sessions plénières du PE, en dénonçant par exemple le « harcèlement des minorités hongroises de Voïvodine » ou en demandant l'ouverture de négociations sur des formes d'autonomie pour la minorité hongroise de Roumanie. En tant que membre de la commission parlementaire des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (qu'elle co-préside depuis 2007), Kinga Gál a en outre été nommée rapporteur lors de la création de l'Agence européenne de protection des droits fondamentaux. Dans les deux rapports qu'elle a rédigés en 2005 et en 2006, elle préconisait d'élargir les compétences de cette Agence à la protection des minorités nationales (Parlement européen 2005, Parlement européen 2006).

Outre les pressions sur les pays candidats et l'inclusion des droits des minorités nationales dans le champ de la protection des droits humains, ces eurodéputés établissent une distinction entre « nouvelles minorités » issues de l'immigration et « minorités traditionnelles », qui justifie à leurs yeux l'octroi de droits supplémentaires à ces dernières en matière culturelle et linguistique. C'est dans cette optique que Tabajdi et Gál se mobilisent au sein de l'intergroupe dédié aux minorités nationales au PE<sup>31</sup>. Tabajdi a co-présidé ce groupement avec un élu conservateur du Sud-Tyrol de 2004 à 2009, avant que Gál lui succède à la tête de l'« Intergroupe pour les minorités traditionnelles, les langues et les communautés nationales », en binôme avec un député libéral de la minorité suédoise de Finlande<sup>32</sup>. En s'appuyant sur les possibilités offertes par le règlement du PE (droit de présenter des amendements et des résolutions en séances plénières et d'adresser des questions écrites ou orales à la Commission européenne), sur les fonctions exercées par certains de ses membres (rapporteurs, coordinateurs de groupe ou vice-présidents de l'Assemblée) et sur la possibilité d'auditionner des commissaires européens ou d'agir auprès du pays exerçant la Présidence de l'Union, les membres de cette structure informelle tentent de combiner des formes d'influence « procédurale », « fonctionnelle » et « institutionnelle » au sein de l'Assemblée (Dutoit, 2003). L'organisation, dans le cadre de la présidence hongroise de l'UE, d'une conférence sur « Les droits des minorités et les droits linguistiques » le 28 juin 2011, au cours de laquelle s'est exprimé le Vice-président du Parlement européen László Tőkés, illustre par exemple une mise à l'agenda réussie des questions minoritaires au plus haut niveau de l'Assemblée. En entretenant des liens étroits avec les structures représentant les minorités hongroises d'Europe centrale (associations culturelles, partis politiques, Eglises) ainsi qu'avec les ONG et centres de recherche spécialisés, et en recevant des experts d'autres institutions (le COE, l'APCE, l'OSCE...), cet intergroupe cherche à développer la protection des minorités nationales non seulement dans l'UE, mais dans l'ensemble des organisations européennes.

---

<sup>30</sup> Tabajdi comme membre suppléant de la commission des Affaires étrangères du PE de 2004 à 2009, Gál comme vice-présidente du comité parlementaire conjoint UE – Roumanie de 2004 à 2006 puis comme membre de la délégation pour les relations avec les pays des Balkans occidentaux.

<sup>31</sup> Un intergroupe réunit, autour d'un thème précis, des eurodéputés issus de tous les groupes politiques. Depuis 1999, un intergroupe doit recevoir l'appui d'au moins 3 groupes politiques pour être formé officiellement et doit être reformé au début de chaque législature. L'histoire de cet Intergroupe remonte à la fin des années 1970, avec la nomination d'un rapporteur pour les langues régionales puis la création du « Bureau européen pour les Langues moins répandues » (EBLUL). L'eurodéputé Bernd Posselt, l'un des dirigeants de l'Association des Allemands des Sudètes, a présidé le premier « Intergroupe pour les langues minoritaires » formé en 1996 et recréé depuis, sous un nom différent, à chaque nouvelle législature.

<sup>32</sup> Si l'intérêt pour les minorités nationales regrouperait surtout des sensibilités politiques conservatrices en 2004-2009, une ouverture vers les autres partis s'est traduite par un accord sur le partage de la présidence de cette structure à partir de 2009 (à mi-mandat, elle devrait être assurée conjointement par un eurodéputé du groupe ALE - Verts et par Csaba Tabajdi, pour le groupe S&D).



## Conclusion

L'étude de cas présentée ci-dessus met en évidence trois aspects fondamentaux de l'eupéanisation des politiques mémorielles. Elle souligne d'abord que les « jeux d'échelle » constitutifs des politiques européennes reposent sur le multipositionnement d'acteurs qui assurent la circulation d'outils discursifs, de schèmes de pensée et de normes d'une arène à l'autre. C'est en agissant à la fois au niveau national et dans différents organes de l'UE et du COE, et en investissant simultanément les espaces académiques, partisans et parlementaires, que les acteurs politiques hongrois ont pu influencer la mise à l'agenda européen. Occuper des positions à la charnière entre des espaces sociaux fragmentés leur a permis de diffuser la catégorie de « minorité nationale » et de travailler à sa codification progressive dans l'Union européenne. Ainsi, le niveau transnational de gestion de la mémoire fait partie intégrante d'une configuration dont les différents niveaux se structurent en interaction les uns avec les autres. Ceci témoigne du caractère circulaire du processus d'eupéanisation, et de la nécessité d'analyser les interactions entre l'UE et d'autres organisations européennes comme le COE pour saisir pleinement les logiques de leur prise en charge des questions mémorielles.

La loi sur le statut montre également que la mise à l'agenda européen est porteuse d'opportunités, mais aussi de contraintes qui pèsent sur les acteurs partisans – comme l'illustre le glissement effectué par les élus hongrois d'un cadrage ethno-nationaliste vers un cadrage de défense des droits humains, nécessaire pour légitimer la cause des minorités nationales et rejeter les accusations d'irrégentisme. Cependant ce glissement possédait sans doute un caractère stratégique plus qu'il ne reflétait un changement profond de conception de la nation. Les prolongements de la loi sur le statut en témoignent : à cette loi-cadre quasiment vidée de sa substance en 2003, puis rendue caduque par l'élargissement de l'UE aux pays principalement visés, ont succédé diverses initiatives prises au niveau national qui démontrent la force persistante de la conception ethnique de la nation hongroise et de son corollaire, « l'injustice de Trianon ». En 2005, sous la pression de l'opposition conservatrice, le gouvernement socialiste a amendé la loi sur la citoyenneté pour faciliter l'obtention de visas de longue durée par les Hongrois de l'étranger, ainsi que l'acquisition de la citoyenneté hongroise pour ceux d'entre eux qui s'installeraient définitivement en Hongrie. Dès son retour aux affaires en mai 2010, le gouvernement Orbán est allé plus loin en faisant voter, malgré les protestations des autorités slovaques, une loi sur la double citoyenneté qui permet aux Hongrois de l'étranger d'acquérir la citoyenneté hongroise tout en demeurant dans leur pays d'origine. Un mois plus tard, le 4 juin était déclaré « Journée de la Cohésion nationale » en Hongrie pour commémorer le Traité de Trianon. Enfin, la nouvelle Constitution hongroise adoptée en avril 2011 promet de « préserver l'unité intellectuelle et spirituelle de notre nation, déchirée par les tempêtes du siècle dernier » et réaffirme la « responsabilité de la Hongrie pour le sort des Hongrois qui vivent au-delà de ses frontières ».

Le cas de la loi sur le statut souligne ainsi les limites de l'eupéanisation des questions mémorielles : en dépit de la résolution du conflit de 2001-2003 et du renforcement des standards juridiques de protection des minorités nationales permis par le Traité de Lisbonne, la persistance de régimes mémoriels nationaux antagonistes articulés à des conceptions profondément ancrées de la nation, peut laisser présager la résurgence de tensions bilatérales entre Etats membres de l'UE et du COE.

\*\*\*

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, commission des migrations, des réfugiés et

de la démographie (2001), « Droits des minorités nationales », Avis, Doc. 8943, 23 janvier 2001.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, commission des Questions juridiques et des droits de l'homme (2003), « Traitement préférentiel des minorités nationales par l'Etat-parent: le cas de la loi hongroise concernant les Hongrois vivant dans les pays voisins («Magyars») » du 19 juin 2001, Résolution 1335 (2003), 25.06.2003.

Bárdi, Nandor (2000), « Cleavages in Cross-Border Magyar Minority Politics, 1989-1998 », *Regio*, 2000/1, p.3-36.

Bárdi, Nandor (2004), « The History of Relations between Hungarian Governments and Ethnic Hungarians Living Beyond the Borders of Hungary », in Zoltán Kántor *et al* (dirs) *The Hungarian Status Law : Nation Building and/or Minority Protection*, Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, p.58-84.

Beauvallet, Willy (2003) « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, 9, p. 99-122.

Brubaker, Rogers (1995), « National Minorities, Nationalizing States, and External National Minorities in the New Europe », *Daedalus*, 124(2), p.107-132.

Campana Aurélie, Henry Emmanuel, et Rowell Jay (dirs) (2007), *La construction des problèmes publics en Europe – émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Cohen Antonin et Weisbein Julien (2005), « Laboratoires du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne », *Droit et société*, 60, p.353-369.

Commission de Venise (2001), « Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent », Strasbourg, 22.10.2001.

Commission européenne (2001), « Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion », Bruxelles, 13.11.2001.

Commission européenne (2002), « Non-paper assessment of the compatibility of the revised draft "Law on Hungarians living in neighbouring states" with European standards and with the norms and principles of international law (findings of the Council of Europe's Venice Commission) and with EU law », Bruxelles, 05.12.2002.

Csergő Zsuzsa et Goldgeier James M. (2006), « Virtual Nationalism in Comparative Context: how Unique is the Hungarian Approach? », in Osamu Ieda (dir), *Beyond Sovereignty: from Status Law to Transnational Citizenship?*, Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, p.281-302.

Deets, Stephen (2006), « Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Rights », *East European Politics and Societies*, 20(3), p. 419-446.

Déloye, Yves (dir) (2006), « La socio-histoire de l'intégration européenne », *Politique européenne*, 18.

Droit, Emmanuel (2007), « Le Goulag contre la Shoah. Mémoires officielles et cultures mémorielles dans l'Europe élargie », *Vingtième siècle*, 94, p.101-120.

Dutoit, Laurent (2003), « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », *Politique européenne*, 9(1), p. 123-142.

FIDESz-MPP (1998), « Szabadság és jólét – a polgári jövő » (Liberté et prospérité – un avenir civique).

Garcia, Patrick (2009), « Vers une politique mémorielle européenne ? L'évolution du statut de l'histoire dans le discours du Conseil de l'Europe », [http://www.ihtp.cnrs.fr/sites/ihtp/IMG/pdf\\_Garcia\\_Vers\\_une\\_politique\\_memorielle\\_de\\_l\\_Europe\\_2009\\_.pdf](http://www.ihtp.cnrs.fr/sites/ihtp/IMG/pdf_Garcia_Vers_une_politique_memorielle_de_l_Europe_2009_.pdf)

Geremek Bronisław et Picht Robert (2007) (dir) *Visions d'Europe*, Paris, Editions Odile Jacob.

Greenfeld, Liah (1999), « Is Nation Unavoidable ? Is Nation Unavoidable Today? », in Hanspeter Kriesi, Klaus Armigeon, Hannes Siegrist et Andreas Wimmer (dir), *Nation and Nationalism: the European Experience in Perspective*, Chur, Editions Rüegger, p.37-53.

Hughes James et Sasse Gwendolyn (2003), « Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2003(1), <http://www.ecmi.de/publications/detail/issue-12003-62/>

Ieda, Osamu (2006), « Ideological background of the Amendment Status Law Controversy in Hungary », in Osamu Ieda (dir), *Beyond Sovereignty: from Status Law to Transnational Citizenship ?*, Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, p.185-214.

Joó, Rudolf (1990), « La politique européenne de la Hongrie », *Europe en formation*, été, p. 39-49.

Fowler, Brigid (2004), « Fuzzy citizenship, nationalising political space: a framework for interpreting the Hungarian 'status law' as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe », in Zoltán Kántor *et al* (dir) *The Hungarian Status Law : Nation Building and/or Minority Protection*, Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, p.177-238.

Matscher, Franz (2004), « The Venice Commission's contribution to setting rules for kin-state involvement », in Bogdan Aurescu (dir) *Kin state involvement in minority protection – lessons learned*, Bucarest, Association for International Law and International Relations, p.21-24.

Michel, Johann (2010), *Gouverner les mémoires : les politiques mémorielles en France*, Paris, PUF.

Mink Georges et Neumayer Laure (dir) (2007), *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte.

Mink Georges et Bonnard Pascal (dir) (2010), *Le passé au présent. Gisements mémoriels et actions historicisantes en Europe centrale et orientale*, Paris, Editions Michel Houdiard.

Neumayer Laure (2007) « Les institutions européennes comme acteurs de la réconciliation en Europe centrale : une médiation entre droit et politique », in Georges Mink et Laure Neumayer (dir), *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte, p.195-209.

Parlement européen (2001a), « Résolution sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'UE et l'état des négociations, COM(2000) 705 • C5-0605/2000 • 1997/2175(COS) », 05.09.2001.

Parlement européen – Service juridique (2001 b), « Avis juridique », SJ-0236/01, 08.10. 2001.

Parlement européen – commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2006), « Rapport sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne », doc A6-0306/2006, 25.09.2006.

Parlement européen – commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2005), « Rapport sur la promotion et la protection des droits fondamentaux: le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux », doc A6-0144/2005, 11.05.2005.

Rhinard, Mark (2007), « Le cadrage de la politique antiterroriste de l'Union européenne », in Aurélie Campana, Emmanuel Henry, et Jay Rowell (dir) (2007), *La construction des problèmes publics en Europe – émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p.83-108.

Robert, Cécile (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, p.57-78.

Shore, Cris (2000), *Building Europe: the cultural politics of European integration*, London, Routledge.

Stråth, Bo (2002), « A European Identity: to the historical limits of a concept », *European Journal of Social Theory*, 5(4), p. 387-401.

Szabó Ildikó et Lazar Guy (1994), « Conceptions politiques de la nation au sein de la société hongroise contemporaine », Budapest, Fondation Minoritas.