

# LES MINORITES DANS LE MONDE QUELLE SUITE A L'ETAT-NATION?

JOSEPH YACOUB

## 1. **Au-delà du droit et des aspects juridiques et institutionnels**

### 1.1. *Des progrès normatifs et un droit international positif*

#### 1.1a. *Egalité dans la diversité et discrimination positive*

On a assisté à une évolution positive du droit au cours des trente dernières années, tant sur le plan international que national. Aussi peut-on dire qu'il existe désormais un mouvement à l'échelle mondiale en faveur de la généralisation de la protection des minorités, comme individus et comme groupes. Le volume de la législation domestique, des accords inter-étatiques, des conventions régionales et internationales s'est considérablement accrue ces dernières décennies en cette matière. Plusieurs accords bilatéraux importants à vocation internationale avaient même été signés au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Même les pays monoethniques et monoculturels apparemment intransigeants ont adopté des textes sur l'autonomie culturelle des minorités. Le pluralisme juridique existe dans beaucoup de sociétés (en matière de statut personnel, de régime de la propriété et de la dévolution successorale par exemple).

Toutes les constitutions ont quasiment adopté le principe d'égalité de traitement devant la loi (droits civiques, emplois, professions) et de non-discrimination. Sauf de rares exceptions, elles définissent un droit effectif à la différence, au pluralisme juridique et aux minorités reconnues variablement, sous des appellations différentes, avec une diversité de statuts (droits individuels et/ou droits de groupes). D'aucunes vont jusqu'à inclure la notion de traitement spécifique, de statut spécial et de mesures dérogatoires en faveur des groupes vulnérables (appelée aussi garantie spécifique, discrimination positive ou privilégiée, en anglais Affirmative Action) visant à compenser l'inégalité dont ils sont victimes. Les Etats-Unis et le Canada en sont des exemples. Il faut dire que le droit international moderne a subi une nette évolution sur ce point tant sur le plan méthodologique, théorique et juridique. On considère désormais que le droit à la citoyenneté politique et l'égalité seulement juridique ne sont pas suffisants et qu'il faut, pour la conservation et la pérennité du groupe ethnique minoritaire, reconnaître aux individus des droits garantissant leurs identités groupales et leur moi collectif. Il ne considère pas la discrimination positive comme une atteinte au principe d'égalité et non-discrimination. Fini le temps de l'égalité abstraite. Au contraire, la notion de traitement spécial figure en bonne place dans les conventions de l'ONU, de l'UNESCO, de l'OIT, du Conseil de l'Europe, du Parlement Européen, de l'OEA. La projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones présenté pour la première fois en 1988, revu en 1989, 1991 et révisé en 1994 par le Groupe de travail des populations autochtones, insiste d'ailleurs sur les "spécificités et identités distinctes" des peuples indigènes (art. 8) dans tous les domaines. La Convention de l'OIT (n° 169) de 1989, révisant celle de 1957 (n° 107), relative aux peuples indigènes et tribaux prend acte de

“l’aspiration des peuples indigènes et tribaux à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propre et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent”.

D’autre part, certains pays reconnaissent les minorités sous l’angle de droits individuels de personnes minoritaires et d’autres leur accordent des droits collectifs (y compris territoriaux) qu’elles attribuent à des communautés et leur octroient une autonomie participative. Le traitement diffère selon que les communautés soient dispersées ou concentrées, historiques, insulaires, périphériques ou nouvelles. L’étendue de ces droits varient, à commencer par les droits linguistiques, culturels, religieux et éducatifs et vont jusqu’à l’autonomie personnelle, le fédéralisme, l’autonomie régionale et locale, territoriale, voire nationale, la territorialité linguistique (principe d’unilinguisme régional), la représentation spéciale et un autogouvernement (self-government) avec drapeau et emblèmes nationaux (art. 4.1 de la Constitution espagnole), avec des structures administratives et juridiques propres, Etat associé, Etat bi-zonal et bi-communautaire.

L’Espagne reconnaît en effet l’exercice du droit à l’autonomie aux provinces limitrophes aux caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, aux territoires insulaires et aux provinces représentant une entité régionale historique. Il faut dire que cette reconnaissance institutionnelle des minorités et l’adoption d’une logique communautaire s’accompagne du déclin du principe de l’égalité abstraite et de l’idéologie individualiste, et, d’autre part, de l’affirmation de plus en plus nette des idéologies communautaristes.

Comme on le constate, on est devant une variété de solutions aux problèmes minoritaires. Dans ce cadre, l’importance du facteur international (ONU, Conseil de l’Europe, Union Européenne, OSCE, OTAN, pressions des pays occidentaux) et des considérations géopolitiques locales et régionale sont à prendre en considération.

### *1.1b. Une panoplie de termes pour désigner les minorités*

Les termes utilisés pour qualifier ces personnes et groupes minoritaires sont très variés: minorité, minorité ethnique, minorité linguistique, minorité nationale, régions d’autonomie nationale, nation, nation constitutive, peuple fondateur, peuple constituant, peuple indigène, population autochtone, peuples tribaux, population tribale, nationalité, nationalité cohabitante, nationalité historique, région spécifique, peuple, peuple distinct, peuple peu nombreux, communauté, communauté autonome, communauté autochtone, communauté non autochtone, communauté culturelle, unité autonome, premières nations, premiers occupants, région linguistique, autonomie communale et locale, société distincte, élément structuré et distinct de la population, natifs, valeurs communautaires, souveraineté ancestrale ... Ces nations sont parfois utilisées sans rigueur et souffrent d’un manque de définition qui rend leur interprétation aléatoire et précaire.

La Finlande comme l’Irlande et le Canada reconnaissent chacune la dualité linguistique. L’Espagne a quatre langues officielles. Les Pays Bas reconnaissent maintenant le frison à parité égale avec le néerlandais. A ce propos, on peut dire que la Finlande est un exemple réussi de cohabitation communautaire entre Finlandais et Suédois. Ses îles

suédoises d'Åland incorporées en 1920 servent aujourd'hui de paradigme à de nombreuses minorités en conflit dans le monde. Le règlement des problèmes minoritaires au Schleswig entre l'Allemagne et le Danemark est également très positif. En effet, les droits culturels et linguistiques sont réciproquement reconnus (Danois en Allemagne et Allemands au Danemark). On va même jusqu'à accorder des mesures dérogatives à la loi en vue de protéger l'identité des petites minorités. Le parti formé par la minorité danoise dans le Schleswig allemand méridional est exempté du seuil de 5% appliqué à la représentation parlementaire en Allemagne (selon la règle de la discrimination positive). Ainsi, il occupe un siège au Landtag du Land de Schleswig-Holstein. On peut citer également les îles Féroé et le Groënland au Danemark, et les Saami (Lapons) en Norvège. Les Kanaks proposent un Etat associé visant à concilier les deux légitimités les autochtones (Kanaks) et les transplantés (Caldoches) et comme alternative à l'autodétermination interne qu'ils rejettent. La nouvelle Afrique du Sud reconnaît onze langues officielles, l'Inde quinze sur 1652 langues recensées. Le Sénégal reconnaît six langues nationales, le Nigéria trois sur 400 langues répertoriées. La Chine dit un Etat multinational unifié. La France admet, pour sa part, une organisation particulière aux territoires d'outre-mer tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République (art. 74 de la Constitution). En matière d'élection des députés en Roumanie, la Constitution roumaine du 8 décembre 1991 stipule que les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales, qui ne réunissent pas aux élections le nombre de voix nécessaires pour être représentées au Parlement, ont droit chacune à un siège de député, dans les conditions fixées par la loi électorale (art. 59.2).

### *1.1c. Un schéma unique: Etat/Nation/Minorité*

Toutes les constitutions ou presque suivent, par ailleurs, un schéma stato-national analogue: un Etat-nation d'un côté et des minorités de l'autre. En réalité, les minorités ne sont pas considérées comme des composantes constituantes des nations avec les droits qui en découlent (voir les trois pays baltes par exemple). Elles sont plutôt reconnues comme des communautés cohabitantes, juxtaposées, parallèles aux nations fondatrices et bénéficient de droits et d'obligations qui en sont induits (Transylvanie, Banat, Voïvodine). Une autre constante, les Etats se soucient aussi de leur diaspora et manifestent une volonté de les protéger (diaspora chinoise, irlandaise, arménienne, libanaise, juive, palestinienne, hellénique, assyro-chaldéenne, croate, serbe macédonienne, roumaine et hongroise ...). Ceci est incorporé dans leurs constitutions. Partout où elles s'organisent, on observera que les minorités transcendent les frontières de leurs Etats d'origine et se structurent sur des bases ethniques transnationales.<sup>1</sup> La notion de "Nation-Mère" figure dans maintes Constitutions.

### *1.2. Quels obstacles donc?*

Les principales difficultés qui surgissent dans le domaine des minorités ne sont pas d'ordre constitutionnel. On peut dire que les garanties législatives et institutionnelles sont globalement positives, bien que la pratique soit souvent défailante. Mais pour qui connaît le passé récent des jeunes nations, il constatera que ce n'est pas la première fois que ces sociétés se dotent d'une telle réglementation favorable aux minorités. L'histoire moderne montre que depuis 1850 une attention particulière, voulue ou subie, a été portée au problème des minorités au nom du principe d' "intervention d'humanité" (Humanitarian intervention). L'expérience de la SDN où l'interférence de la

communauté internationale dans les affaires domestiques des Etats naissants, avec ses aspects positifs et négatifs, est suffisamment proche pour qu'elle soit présente dans les esprits. Il est évident que l'enchevêtrement des facteurs internes et externes ont influé sur leurs choix constitutionnels et politiques. Hier c'était la SDN, aujourd'hui c'est le Conseil de l'Europe. Par conséquent, ce que nous retiendrons du travail du Conseil de l'Europe, c'est plutôt sa réflexion sur le pluralisme, le multiculturalisme, l'interculturalisme, et ses projets pilotes et ses mesures de confiance en vue de rapprocher les communautés (notamment en Europe orientale).<sup>2</sup> Mais ces actions pour positives qu'elles soient, ni dans un cas, ni dans l'autre, on n'a su comprendre et saisir les problèmes réels que rencontrent ces pays. On a cheque fois adopté des textes mais on s'est vite aperçu de l'abîme entre les déclarations et les réalités. Décidément l'histoire ne sert pas de leçon! Hegel dit qu'elle n'apprend même rien.

### *1.2a. Les douleurs et les blessures avivées de l'histoire*

Or, les difficultés relèvent essentiellement des blessures ouvertes héritées de l'histoire ô combien conflictuelle et tragique!, de querelles séculaires claniques et tribales qui handicapent la marche pacifique de ces pays et empêche leur stabilité et la paix ethnique et religieuse. Le passé et des souvenirs douloureux resurgissent partout avec leur lot d'antagonismes ataviques et de vieilles inimitiés qui entraînent des revanches historiques. Beaucoup de pays en Europe ont changé plusieurs fois d'allégeance politique comme l'Alsace, la Bukovine, la Galicie, la Dalmatie, le Banat, la Transylvanie, la Slavonie.

Le cas des Ndébélés et des Shonas au Zimbabwe est révélateur à cet égard de populations antagonistes. Cette histoire est un complexe où viennent s'enchevêtrer des éléments de toutes sortes: position géographique, modelage et remodelage des frontières au gré des conquêtes (Silésie, Teschen), modification des dimensions territoriales des pays (Ruthénie subcarpatique, Hongrois de Ruthénie), histoire mouvementée suivie d'impact sur la composition ethnique souvent transformée (Ukraine, Pologne, Roumanie, Inde et Pakistan). Les villes de Vilnius et de Klaipeda en Lituanie furent de tout temps des carrefours de nations. Comment distinguer les Biélorusses des Russes? D'ailleurs, un accord d'union signé entre la Russie et la Biélorussie, le 22 mai 1997, propose d'instituer une citoyenneté commune. Il y a sur notre planète beaucoup de contentieux non encore réglés. Narva, ville d'Estonie, est plutôt russe par sa composition ethnique et son idiome parlé (97% de la population). 40% de la population estonienne appartient à des minorités, dont 33,3% de Russes, sur une population de 1, 6 million d'habitants. Dans ce pays, 67% des citoyens déclarent maîtriser l'estonien et 59% le russe. En Lettonie, la moitié de la population appartient à des minorités et 62,3% maîtrisent la langue lettone. Le Bangladesh regroupe 52 minorités. Sociétés millétisées, c'est-à-dire communautarisées, sans doute faudra-t-il du temps, de la patience, du bon sens, de la sagesse, des brassages de populations, beaucoup de civisme, une ferme volonté et une grande détermination pour résoudre et dépasser leurs clivages et cloisonnements internes, et créer des sociétés indivises et conviviales mais non absorbantes des cultures minoritaires. Plus est, les tristes vicissitudes d'une vie séculaire mouvementée a entravé le rapprochement entre les communautés (Chypre, Liban, Bosnie-Herzégovine) dont beaucoup, il faut le dire, ne s'aiment guère. La quête de l'intérêt général (respublica), si nécessaire à la consolidation des liens sociaux, fait terriblement défaut. Il existe en Lituanie 109 nationalités officiellement recensées, qui représentent 20% de la population pour un

total de 3,8 millions, 110 ethnies allogènes coexistent en Ukraine (28% de la population). L'île de La Réunion est un véritable creuset ethnique et religieux où coexistent des Noirs d'origine africaine: Zanzibar, Mozambique, Afrique de l'Ouest, des Arabes, des Malgaches, des Tamouls dravidiens, des Indiens musulmans en provenance du Goudjérat, des Chinois de Canton et d'ailleurs, des Comoriens.

Le désir d'un vouloir vivre collectif ne semble donc pas se dessiner à l'horizon, entravé par un pouvoir-vivre collectif défaillant. Les identités stato-nationales sont altérables et obéissent de ce fait à des impératifs qui rendent circonspectes à leurs yeux toute revendication minoritaire. D'ailleurs dans la plupart des cas, les minorités sont situées dans les régions frontalières, territorialement partagées (nations périphériques), englouties par les centres et quadrillant pratiquement les territoires nationaux. Absorbées hier, les périphéries en s'organisant voient se déplacer le centre de gravité ce qui risque à terme de renverser les alliances stato-nationales. Il faut ajouter que beaucoup d'Etats sont jeunes, vulnérables, en mal de culture démocratique et manquent d'expérience politique. Egalement, en mal d'édification nationale, ils n'ont guère eu le temps de consolider leur unité ni bénéficié de la stabilité indispensable au développement des idées et à l'épanouissement de la démocratie. Ils entendent affirmer une identité nationale et rejettent les particularismes locaux, signe d'émiettement national. Par conséquent, ils sont très sensibles à leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance nationale. Souvent les contraintes de l'unité nationale finissent par orienter les décisions des Etats au détriment parfois de la délivrance des minorités et des libertés. Les plus anciens des Etats jeunes remontent à 1822 (Grèce). Certains sont nés en 1919, d'autres en 1945. Il a eu la vague des indépendances africaines des années 60; et les plus récents datent de 1990. Dix-sept Etats nouveaux ont vu le jour en Europe depuis 1991. Pour ce qui est des Etats à passé historique et à entités stato-nationales mais éhémères (ex: la Serbie (Empire Dusan), la Bulgarie, la Roumanie), il faut reconnaître qu'une rupture stato-nationale s'y est opérée, due à des siècles de domination étrangère (Empire ottoman, Empire autrichien, Royaume hongrois, Empire russe, Empire austro-hongrois) avec des schémas, des modèles civilisationnels et des valeurs qui s'entrechoquent et se combattent souvent.

S'additionne à cela le tragique des sociétés insulaires où le facteur géographique (isolement spatial et morcellement politique) moule fondamentalement l'identité (Chypre, Sri Lanka, Malte, Madère, Agores, Comores, Indonésie, Philippines, Caraïbes, Trinité et Tobago, Océanie, Taïwan).

### *1.2b. Persistance des difficultés*

Les pays sont à présent pétris de nationalisme dans ses multiples facettes. De nombreuses zones multicommunautaires existent de par le monde, où des peuples se côtoient, coexistent sur de longues périodes, parfois depuis des siècles, mais sans réellement se brasser (Inde, Liban, Bangladesch, Fidji, Surinam, Guyana, Guyane, Trinité-et-Tobago, Voïvodine, les sociétés africaines). Mais ces espaces sont envahis par des conflits communalistes et communautaristes, raciaux et religieux. Aussi, tout ce qui va dans le sens de l'accentuation des singularités est constamment interpellé: l'histoire nationale, l'héritage, les valeurs traditionnelles, la langue, la nostalgie d'un passé lointain, les coutumes, le nationalisme culturel et territorial. De ce fait, assistons-nous à une cristallisation des différences culturelles, et à l'accentuation des processus de reproduction ethnique. C'est notamment le cas des Zoulou en Afrique du Sud avec le

parti Inkatha. Pureté ethnique due à des rancoeurs séculaires profondes, langue et culture, l'obsession territoriale dont la conséquence est le transfert des populations (les Hmongs du Laos en Guyane) qui n'y ont pas de droits historiques, sont des constantes des mouvements de revendication minoritaire. A cela s'ajoute les contentieux historiques et les politiques de revanche qui en découlent entre les Etats et les oppositions nationalistes (Inde et Pakistan, Indonésie et Malaisie, Roumanie et Hongrie, Pologne et Lituanie, Ukraine-Pologne<sup>3</sup> et Biélorussie, Pérou et Equateur, Bolivie et Paraguay, Irak et Syrie, Ethiopie et Somalie sur l'Ogaden, Arméniens, Turcs et Assyro-Chaldéens) qui enveniment leurs relations et empêchent leur stabilité. De lourdes menaces pèsent par conséquent sur les identités dans les Etats multicommunautaires et remettent en cause les fondements des Etats laïques. L'Inde en est un exemple dramatique.<sup>4</sup> Voici donc un Etat qui possède une réglementation positive, qui a même incorporé la discrimination positive, mais qui a énormément de mal à la traduire dans les faits. Les jeunes nations éprouvent beaucoup de difficulté à accepter pratiquement des différences en leur sein qui, plus est, se traduiraient par une dualité d'appareils juridiques et administratifs et des surcharges fiscales.

La diversité ethnique d'un grand nombre de pays s'explique par les avatars et les vicissitudes de leur histoire coloniale, les migrations successives, les transplantations de populations et leur position géographique. Cela a entraîné un climat de tension entre les différentes communautés dont les conséquences seront longues à s'effacer. La question qui se pose dès lors c'est comment les faire vivre ensemble. N'était-ce pas le rêve du parti du Congrès en Inde? En effet, la composition ethnodémographique d'un grand nombre de pays est très mêlée à celle de l'expansion de l'Occident, voire de l'esclavage. Leur histoire est par conséquent ponctuée de querelles souvent violentes. La conscience nationale et le sentiment d'unité n'ont pas survécu au collapsus des empires dans maints endroits. L'indépendance acquise - qui n'a fait que raviver ces clivages -, de nombreuses sources latentes et patentées de conflits ont refait surface. Car on s'est vite aperçu que les communautés nationales n'étaient pas brassées et leur coexistence mise à mal. Il est frappant de constater à cet égard les similitudes entre les sociétés caribéennes et océaniques.

Aux conflits ethniques internes se sont ajoutées les considérations géopolitiques et les interférences étrangères. Les pays ont tour à tour soutenu et combattu les minorités, ce qui a largement contribué à leur déstabilisation. L'exemple de l'Inde par rapport au conflit cinghalais-tamoul l'illustre dramatiquement, la Russie dans les multiples conflits du Caucase (Abkhazie, Tchétchénie, Nagorny-Karabagh ...), le Tchad et ses voisins (Libye, Soudan, Nigéria), le Liban et son environnement (Syrie, Israël), l'Alsace pays longtemps disputé entre l'Allemagne et la France, la Russie et les pays baltes, le Pakistan et l'Inde face au conflit cachemiri, L'Indonésie et la Malaisie sur Bornéo. Les rivalités entre l'Allemagne et le Danemark sur les deux Duchés de Schleswig et Holstein (population mixte danoise et germanophone) furent un objet de guerre constant de 1846 à 1918 (guerre de 1864) pour des raisons stratégiques et commerciales.

### *1.2c. Unitarisme et communautarisme*

L'avenir est-il à la fédéralisation des Etats? La réalité nous incline pourtant au doute. Devant le développement et la renaissance des nations, la réalité du fédéralisme (et non l'idée) recule plus qu'elle n'avance dans le monde.

Les confédérations d'Etats dans l'histoire passée et présente ont échoué parce qu'elles avaient une organisation trop lâche à même de bloquer toute politique commune (l'unanimité comme procédure de prise de décision, droit de sécession, droit d'arbitrer les conflits de compétence) et ne dépassaient guère la simple coopération d'Etats (Provinces unies de Hollande de 1589 à 1795, Confédération suisse avant 1848, Confédération germanique "Deutscher Bund" de 1815 à 1866 ...).

En quête d'un Etat italien homogène et fort, Mazzini l'unitaire triomphe de Carlo Cattaneo le fédéraliste, lors de l'unification de l'Italie au XIX<sup>e</sup> siècle. D'ailleurs Mazzini combattit vigoureusement le fédéralisme, dans un écrit qui date de 1833; comme symbole d'égoïsme provincial et de rivalités municipales. Toutes les tentatives fédérales en Amérique centrale et du Sud menées au XIX<sup>e</sup> siècle ont échoué, sacrifiées sur l'autel des Etats-nations. La Grande Colombie chère à Simon Bolivar éclate en 1830 et donne naissance au Vénézuéla, à l'Equateur et à la Colombie. En 1838, la République de l'Amérique centrale se fissure et s'émiette en cinq petits Etats (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua). L'Etat polono-lituanien qui a connu une importante longévité (1385-1791) s'est brisé sur l'autel du nationalisme polonais et lituanien, rompant des liens tissés au long des siècles. Tous les Etats multinationaux et multiculturels se sont effondrés au profit d'Etats unitaires.

Certaines Etats fédérés préfèrent sortir du cadre fédéral et constituer des Etats-nations unitaires souverains. C'est le cas du Québec depuis la victoire du parti indépendantiste aux élections provinciales du 15 novembre 1976, de l'Inde, de la Tchécoslovaquie qui s'est séparée pacifiquement en deux Etats-nations tchèque et slovaque. Ailleurs, le fédéralisme est formel et boiteux (Nigéria, Mexique, Brésil, Argentine, Vénézuéla, Pakistan, Malaisie). La Belgique s'est fédéralisée mais pour mieux se séparer et créer ainsi des Etats-nations. Voilà un pays qui a connu quatre réformes constitutionnelles importantes. La Belgique est passée successivement d'un Etat unitaire (1830), à un Etat unitaire décentralisé (loi du 30 juillet 1963 sur le régime linguistique, Constitution du 24 décembre 1970), puis largement régional et autonomiste (1974 et 1988-89) pour devenir enfin fédéral. L'acte d'union de la Fédération qui date du 31 juillet 1993 stipule dans son article premier: "La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions". Le fédéralisme yougoslave n'a pas résisté aux revendications stato-nationales particulières et a donné naissance à cinq Etats. Le Cameroun est passé d'une Fédération à une République unitaire. La Fédération entre le Sénégal et le Mali (ex-Soudan français) projetée par Senghor a été de courte durée (1958-1960). Proclamée en 1981, la Fédération Séné-Gambie n'a vécu que huit ans (1981-1989). Le projet de fédération en Afrique orientale entre le Kenya, l'Ouganda et le Tanganyka a échoué en 1963. En vertu de ses statuts adoptés en 1963, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) perpétue le principe de la souveraineté nationale absolue. L'OUA est à cet égard une institution régionale inter-étatique fondée sur les principes du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat et de l'intangibilité des frontières héritées du colonialisme. Parallèlement, on n'hésite pas de tenir de grands discours sur la nécessité de l'unité africaine. Les Roumanophones craignent une fédéralisation de la Moldavie. Le Monde arabe, quant à lui, est réfractaire et rebelle à toute idée fédéraliste. Il faut se souvenir que le projet d'un Etat Fédéral irakien présenté par les Kurdes à l'issue de la guerre du Golfe (1991) a lamentablement échoué devant la résistance acharnée de l'opposition irakienne et de l'intelligensia nationaliste arabe. En Turquie, tout débat sur le fédéralisme suggéré par les Kurdes est d'emblée clos. Les

Etats de Sarawak et de Sabah (Fédération de Malaisie) affirment des velléités sécessionnistes.

Il existe en outre de multiples formes de fédéralisme. La Confédération helvétique est une fédération particulièrement ouverte et décentralisée. Des Länder allemands comme le Brandebourg et la Saxe reconnaissent des minorités en leur sein et leur octroie des droits et c'est le cas des Sorabes/Wendes. Mais la tendance générale des pays fédéraux, comme les Etats-Unis par exemple, va toujours vers l'accroissement des compétences centrales. L'histoire de l'humanité depuis l'Antiquité est sans cesse jalonnée de conflits entre centralisateurs et fédéralistes. Et comme si les Etats-nations indépendants étaient un but en soi, quelque soit par ailleurs leurs structures étatiques, unitaire, unicitaire ou fédéral. Il faut dire que les différences entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire ne sont pas toujours si prononcées quand on examine les faits. Les Etats unitaires ont nettement évolué ces dernières décennies. L'Espagne, le Portugal, la Finlande, le Danemark, la Norvège, l'Italie sont des Etats unitaires largement décentralisés, attribuant une véritable autonomie aux collectivités territoriales et à leurs régions historiques et insulaires. Comme nous l'avons vu précédemment, la France aussi s'est engagée sur la voie de la décentralisation et de l'autonomie - certes timide - depuis la loi du 2 mars 1982. Toutefois, les compétences dévolues ne dépassent guère la simple délégation de pouvoirs.

Le principe d'autonomie et de participation des citoyens à la vie de la cité n'est plus l'apanage exclusif des Etats fédéraux, bien qu'il s'agit là de principes du fédéralisme même s'ils ne sont pas nommés comme tel. La contribution théorique du fédéralisme en développement constant reste cependant majeure et on a tout intérêt à s'en inspirer.<sup>5</sup> Le fédéralisme intégrant l'autonomie identitaire reste le but ultime à l'horizon.

#### *1.2d. Suggestions*

Face à l'Etat-nation moderne, nationalisant et étatisant, qui a envahi et conquis le monde et imposé son mode de production partout (Henri Lefèbvre)<sup>6</sup>, et dont les fonctions centralisatrices et bureaucratiques ne cessent de s'étendre et d'enserrer les minorités, nous terminons par quelques suggestions. Ecarter la considération des minorités serait une grave erreur politique et morale, et amputerait l'espèce humaine de ses parties. Les reconnaître serait donc justice. L'Afrique, du longtemps abstraction était faite des ethnies, commence à incorporer la dimension ethnique dans son anthropologie de l'homme africain et sa législation (ex: Cameroun, Bénin). L'Amérique latine, après avoir laminé ses minorités indigènes, semble aussi s'engager sur cette voie (ex: Equateur, Paraguay).

Le tout minorité ou autonomisme intégral serait, à l'inverse, une non moins grave erreur. Car il ne peut être qu'un germe de guerres futures qui mettraient en danger la stabilité interne des sociétés, la paix et l'ordre mondial. Le cas d'un Liban juxtaposant des communautés sans liens (Linkage, Bund) formé de sociétés parallèles, est un paradigme à éviter. On y vit l'un à côté de l'autre mais pas avec l'autre. Il s'agit donc de protéger les communautés vulnérabilisées et les minorités frustrées dans leur langue, culture et identité, statut personnel par des mesures juridiques et sociales contre l'assimilation forcée et en vue de rétablir une égalité de fait dans la vie quotidienne. Le devenir dépendra de la dynamique ainsi créée et du sens de civisme dont sauront faire preuve les différentes composantes sociales, à commencer par les Etats. Il incombe, en



voie de conséquence, de transformer les droits des minorités en réalité effective et de sanctionner ceux qui ne les respectent pas.

## **2. Remarques critiques**

### *2.1. De quelques notions théoriques*

Ceci nous amène à poser quelques questions d'ordre théorique et à analyser la terminologie liée au sujet de l'Etat et des minorités. Les rapports minorités/majorités varient d'un pays à l'autre. Les difficultés naissent alors de la nature des liens qui s'établissent entre la majorité, les minorités et l'Etat qui en assume la responsabilité. De ces liens découlent des droits à respecter, des devoirs à remplir et les intérêts d'une collectivité nationale et indivise à sauvegarder. Lorsque l'harmonie entre ces trois éléments est maintenue, les minorités et les majorités peuvent cohabiter. Mais comme nous l'avons vu tout au long de ce livre des facteurs nombreux (endogènes et exogènes) les mettent en péril, de part et d'autre, d'où naissent des tensions. Il faut dire qu'en règle générale, les minorités assujetties aspirent à s'affranchir du statut minoritaire et sont souvent en quête de nationalisation et d'étatisation. Comment donc faire admettre une reconnaissance qui risque à terme de se transformer en séparation? D'autre part, le principe du droit des peuples à l'autodétermination et du droit des minorités s'habille selon le temps. Il existe à ce sujet différentes et diverses interprétations possibles.

### *2.2. Les stratégies minoricidaires*

En matière de génocide (terme créé par le juriste Raphael Lemkin en 1944) l'historien britannique Arnold Joseph Toynbee écrit que le XX<sup>ème</sup> siècle "se distingue par le fait que ce crime est commis de sang froid, sur un ordre donné délibérément par les détenteurs d'un pouvoir politique despotique et que ses auteurs emploient toutes les ressources de la technologie et de l'organisation actuelles pour exécuter complètement et systématiquement leurs plans meurtriers". Rectification et ajustement des frontières, partition, transplantation massive des populations, migration forcée, expulsion des minorités et ethnocide, négation de l'"Autre" et extirpation des traces du passé, purification ethnique et culturelle, massacres, déportations et diasporations, aliénation et déracinement, sont les lots des Etats-nations en vue de la "solution finale".

Les pouvoirs politiques ont de tout temps pratiqué le minoricide (génocide, ethnocide et écocide) à l'égard des communautés et des peuples. C'est un phénomène aussi ancien que l'humanité, inhérent à toute société et à tout pouvoir politique.<sup>7</sup> A l'instar du génocide, de l'ethnocide, du "démocide" et du "nationicide", le minoricide fondé sur le refus de l'altérité est une entreprise méthodique d'élimination collective physique et d'éradication culturelle volontairement programmées contre des ethnies jugées indésirables. La Convention de l'ONU sur la répression du crime de génocide, adoptée le 9 décembre 1948, dit qu' "à toutes les périodes de l'histoire le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité". Les stratégies et les formes ont varié au cours de l'histoire mais une constante demeure sous-tendue: les sociétés supposent la cohésion et les Etats l'uniformité avec les conséquences malheureuses qui en découlent. Cette cohésion tant désirée passe souvent par le nivellement, l'homogénéité et l'uniformité, et par un encadrement administratif et juridique rigoureux éradicant les différences.

Pour ce faire, les Etats ont utilisé toute une panoplie de techniques en vue de dénationaliser les groupes ethniques et d'oblitérer de leurs territoires les minorités. Dès lors, les relations qui s'établissent entre les minorités et les Etats sont le plus souvent empreintes d'antagonisme et d'hégémonie.

Avec l'amplification, l'extension et l'omniprésence des conflits minoritaires, les choses semblent se compliquer davantage. En effet beaucoup d'Etats essaient d'éliminer les minorités de leurs espaces, d'éroder les traits distinctifs de leurs identités et continuent d'utiliser des pratiques exclusivistes et des procédés radicaux à cette fin: oppression, dénationalisation, spoliation, massacres, génocide, ethnocide, déportation, rectification et ajustement des frontières, partition, transplantation massive des populations, migration forcée, expulsion des minorités, bref négation de l'Autre et extirpation des traces du passé, effacement de la mémoire collective ("mémoricide"), purification ethnique et culturelle.

L'intégration et l'assimilation sont les enjeux majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle.

### **3. Etat autonome ou comment les faire coexister**

Une nouvelle pensée politique avec des critères canoniques s'impose et de nouvelles formes d'organisation sociale sont nécessaires.<sup>8</sup> L'autonomie est réfractaire à toute assimilation. En observant les 147 pays étudiés, on serait tenté de conclure: ni communautarisme, ni unitarisme, mais un Etat autonome (et non autonomiste) agréé comme principe fondateur, comme caractère de l'Etat et comme norme juridique, articulé sur une nation diverse et indivise, dans une perspective universelle. Parce que poly-ethnique, multi-culturel et particulariste (droit à la différence et à la pluralité d'appartenance), inter-culturel (droit à l'interaction et à l'interdépendance)<sup>9</sup>, plurilingue, plurijuridique (les communautés produisant du droit local et coutumier au même titre que l'Etat dans une hiérarchie des règles), identitaire, pensant région et maintenant un cadre provincial, solidariste et éducationnel (une autre approche de l'histoire, des civilisations, de l'éducation civique), l'Etat autonome (société de communautés autonomes) serait plus à même d'assurer le respect des différences, de développer la solidarité et l'entraide, l'harmonie et la cohésion dans la diversité et dans une société indissociable et mondialiste à l'horizon.

Il faut accepter l'Autre dans sa différence, y compris culturelle et communautaire, pour que la culture de l'Autre soit un facteur d'enrichissement pour la société. Dire: "je vous écoute, écoutez-moi" cela ne suffit pas. Il nous faut chercher le sens commun aux différentes cultures, l'interculturalité ou l'assimilation mutuellement avantageuse devenant le rempart à la séparation. Avec l'autre et pour l'autre. Le Dalai-Lama déclarait en mai 1997: "Il faut que le pluralisme des cultures, des races, des coutumes, soit une richesse pour le monde et non une source de division".<sup>10</sup>

En outre, l'Etat autonome garantirait de meilleures conditions humaines et écologiques d'un développement local, endogène, respectueux de l'environnement.<sup>11</sup> "Nous sommes tous les enfants de Mère Nature et nous devons respect à la planète Terre", disent les peuples autochtones.

Plus est, le concept d'autonomie collective (droits de groupes) qui consiste en un

partage équitable et égalitaire du pouvoir (et pas seulement une simple délégation et transfert) et une répartition non tutélaire des compétences et des ressources est entré progressivement dans le droit international, le lexique politique et social et dans les moeurs.<sup>12</sup> Nous avons aujourd'hui une littérature fort abondante sur cette notion analysée sous ses divers aspects. L'autonomie est en usage partout et rassurerait les minorités. A la différence du terme de fédéralisme, elle n'effraie pas les Etats et les majorités qui ont peur de la dislocation. A ce propos, l'article 31 du projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones présenté par la Sous-Commission à la Commission des droits de l'homme, fixe la sphère de l'autonomie d'une manière assez large:

“Les peuples autochtones, dans l'exercice spécifique de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne les questions relevant de leurs affaires intérieures et locales, et notamment la culture, la religion, l'éducation, l'information, les médias, la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale, les activités économiques, la gestion des terres et de ressources, l'environnement et l'accès de non-membres à leur territoire, ainsi que les moyens de financer ces activités autonomes”.

En outre des fonctions classiques (la sécurité matérielle et morale des individus et les conditions matérielles nécessaires à leur développement), l'Etat futur garantirait une large autonomie aux collectivités sociales et culturelles (pouvoir normatif autonome et compétence d'auto-organisation) sous son autorité protectrice et sa puissance régulatrice de la vie sociale sans chercher à les niveler et les uniformiser. Un fait est patent, l'Etat identique pour tous doit cesser d'être “ la compétence des compétences”, de personnifier la nation et d'être le seul organe de l'élaboration du droit interne (transferts infranationaux) et du droit international (transferts supranationaux). Aussi doit-il se vider de son assiette nationale et se limiter au seul lien juridique.

Le XX<sup>e</sup> siècle finissant, quelles sont les forces génératrices qui feront éclore l'Etat autonome?

### *3.1. Interculturalisme et éthique*

Mais une société moderne constituée par et dans l'interculturalisme se doit de reconnaître une référence morale commune. Or, cette référence commune suppose d'abord des prescriptions et des règles de conduite juridiques, démocratiquement instituées, consenties par l'ensemble du corps social, et un consensus sur les fins de l'action de la collectivité toute entière. Elle implique aussi leur intériorisation, de telle sorte que la loi pénètre au fond des coeurs. Pour la bonne marche de toute société civilisée, les hommes doivent se plier à des obligations externes et internes. Une telle approche n'est possible que si des limites sont fixées au pouvoir de l'Etat et une distinction clairement établie entre les deux sphères politique et civile. Mais l'Etat - fût-il autonome - faillit souvent à sa mission, car il porte en lui une propension naturelle à réduire les libertés et à restreindre l'autonomie. D'un autre côté, les collectivités humaines, - fussent-elles des minorités opprimées-mues par des intérêts particuliers manquent souvent de transcendance dans leurs actes. Comment donc concilier et trouver un équilibre entre des droits à respecter, des devoirs à remplir et les intérêts d'une collectivité indivise à sauvegarder?

La reconnaissance de droit et d'effet de l'interculturalisme implique le pluralisme et un contrat social fondé sur la dissimulation, la garantie des différenciations et aussi une *respublica* (l'intérêt général et mutuel). Le pluralisme est une condition de la démocratie et n'est possible que si les Etats acceptent d'étendre leur corps socio-politique, rompent avec les projets d'uniformisation des sociétés et élargissent leur vision de la démocratie. Mais les Etats peuvent enfreindre les règles régissant l'autonomie de la société civile et le pluralisme par un arsenal de moyens à leur disposition, sous prétexte que cela porte atteinte à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire.

Aussi, pour qu'une société ait une référence morale commune agréée, faudrait-il combiner, d'une part, l'unité et la diversité, et d'autre part tendre vers l'Unité des unités, qui serait un tout en intégrant le dépassement de la diversité. Comment? Tout le débat est là. Notons ici, le rôle majeur que pourrait jouer l'éducation, vaste chantier aux enjeux politiques certains. En effet, la mise en oeuvre d'une éducation multiculturelle et interculturelle peut être une solution mais elle se heurte en général à des pratiques scolaires marquées par un esprit nationaliste à tradition homogénéisante. Comment dépasser ce cadre nationaliste exclusif, voilà la question brûlante pour l'avenir.

### *3.2. Autonomie et responsabilité*

Les droits impliquent des devoirs correspondants. La liberté suppose l'autonomie ou l'autoaffirmation et la responsabilité. Elle présume aussi l'obéissance et la résistance. La question de la loyauté, c'est-à-dire de la fidélité à tenir ses engagements de la part de l'Etat, et, de la part des minorités, à montrer son attachement à l'égard de la société d'accueil, envers l'Etat dont le minoritaire est ressortissant, et envers les autres citoyens dans les régions où les membres des minorités représentent la majorité de la population, en est le corollaire. Quand l'Etat protège effectivement les minorités, on peut dire qu'il existe une situation minoritaire qui devrait être génératrice de responsabilité. Une minorité reconnue et garantie dans ses droits est, en terme de responsabilité, une communauté humanisée et individualisée. En retour, elle se doit de faire preuve de civilité. Du point de vue philosophique et juridique, les communautés minoritaires, pas plus que les individus, n'ont un droit absolu, illimité, de disposer d'eux-mêmes. Mais il est regrettable de constater que cette notion de responsabilité juridique et morale, pourtant si importante, est quasi absente du droit international relatif aux minorités. Aussi, peut-on plaider pour une Déclaration internationale des devoirs de l'homme et des minorités. Déclaration, qui, en outre, devrait inclure une responsabilité collective de l'humanité par rapport aux générations futures, une sorte d'éthique écologique basée sur la préservation de l'environnement et de la diversité des espèces. La survie même de l'humanité devant la dégradation anarchique environnementale est une réalité désolante de cette fin de siècle, le minoricide contemporain en est un des révélateurs attristants. Il s'agit d'avoir le sentiment de responsabilité envers l'ensemble de l'humanité et pas seulement de son propre pays. Les Etats s'obstinent à ne pas reconnaître réellement le droit à la différence en leur sein et quand ils le reconnaissent ils le font d'une manière débridée comme si fondamentalement ils n'y croyaient pas. On assiste alors à une pléthore de textes mais sans effet réel. A l'inverse, les minoritaires manquent parfois de clairvoyance et agissent comme s'ils faisaient fi du groupe dominant et ne prennent pas suffisamment en compte l'importance des pesanteurs géointellectuelles et géopolitiques. Absente de la plus part des documents diplomatiques, la notion de devoir figure néanmoins dans

quelques textes politiques comme nous l'avons démontré. En tout cas, cette voie si elle est bien appliquée de part et d'autre, nous paraît des plus raisonnables. Car l'observance des prescriptions minoritaires supposerait l'application fidèle des obligations assumées par les Etats envers les minorités et, en échange, un comportement non moins fidèle et loyal des minorités vis à vis de leurs Etats. Aussi, faut-il trouver un juste équilibre entre les droits des minorités et les obligations à l'égard de la société dans son ensemble dont les minorités sont une composante indivise.

Parce que les minorités ont souffert, elles portent en elles la libération de l'humanité de la souffrance.

Particulariser l'universel et universaliser le particulier, tel est le dilemme des décennies à venir.

**Joseph Yacoub** is professor of political science at the Catholic University of Lyon in France. His publications include: *Les Minorités, Quelle Protection?* (1995); *Babylone Chrétienne, Géopolitique de l'Eglise de Mesopotamie*, (1996) and *Les minorités dans le monde. Faits et analyses* (1998), which were all published in Paris by Desclée de Brouwer.

<sup>1</sup> Sur les diasporas voir:

- a) Géopolitique des diasporas, Hérodote, n° 53, deuxième trimestre, juin 1989, Paris, 160 p;
- b) Diasporas et développement, Cahiers de l'Institut d'études sociales de Lyon, Université catholique, n° 6 juin 1989, Lyon, 48 p;
- c) Diasporas, Michel Bruneau coordinateur, Réclus, 1995, Montpellier, 190 p;
- d) Les réseaux des diasporas, sous la direction de Georges Prévélakis, préface de Jean Gottmann, Kykem, Cyprus Research Center, Géographie et cultures, Nicosie, 1996, 444 p;
- e) Turc d'Europe ... et d'ailleurs, Les Annales de l'autre Islam, coordonné par Stéphane de Tapia, Institut national des langues et civilisations orientales **INALCO** n° 3, 1995, Paris, 534 p;
- f) Bassma Kodmani-Drawich, La diaspora palestinienne, PUF, Perspectives internationales, Paris, 1997, 263 p.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet Raymond Weber, Identités cultures et territoires, sous la direction de Jean-Pierre Saez, Desclée de Brouwer, coll. Habiter, 1995, Paris, p. 79-92.

<sup>3</sup> A l'occasion de la première visite officielle en Ukraine du président polonais, Alexander Kwasniewski, Kiev et Varsovie ont signé le 22 mai 1997 une symbolique déclaration de compréhension et de réconciliation.

<sup>4</sup> Cf. Dans Le Courrier de l'UNESCO, Paris, décembre 1994:

- a) Rasheeduddin Khan, Menaces sur l'Union indienne, p. 28-3;
- b) Sudhir kakar, L'Hindutiva sur le divan, psychanalyse de l'idéologie hindouiste p. 30-31;

En Inde, certaines initiatives de dépassement du communalisme sont porteuses d'espoir.

Dans le cadre d'un engagement contre l'exploitation politique de l'idéologie religieuse et pour la prévention des affrontements entre communautés, l'organisme Sabrang Communications, basé à Bombay (rebaptisée Mumbai depuis 1995) et son journal. Communalism Combat, oeuvrent depuis 1993, sous la direction de Madama Teesta Setalvad, pour promouvoir la laïcité à partir de l'exemple du combat contre les fondamentalismes. Cf.

c) Francois Musseau, Inde, Bombay couleur Safran, Croissance, novembre 1995, Paris, p. 27-29;

d) Of pride and prejudice, Ethos, Communalism Combat, vol. 1 n<sup>o</sup> 4, november 1993, Bombay p. 4;

e) Riffat Hassan, "Blame male chauvinist muslim societies, not Allah". Communalism Combat, may 1996, p. 12;

f) Teesta Setalvad, Les nationalistes hindous, menace pour la démocratie, Le Monde diplomatique, juillet 1997, p. 19;

<sup>5</sup> Sur le fédéralisme voir:

a) Bernard Voyenne, Histoire de l'idée fédéraliste, les sources, préface d'Alexandre Marc, Presses d'Europe col. Réalités du présent, cahier n<sup>o</sup> 11, Nice, 1976, 316 p;

b) Bernard Barthalay, Le Fédéralisme, PUF, Que sais-je? 1981, Paris, 128 p;

c) L. Levi, G. Montani et F. Rossolillo, Trois introductions au fédéralisme, Les Cahiers de Ventotene, Institut d'études fédéralistes Altiero Spinelli, Ventotene (Italie), 1989, 99 p;

d) Denis de Rougemont (sous la direction de), Dictionnaire international du fédéralisme édité par Francois Saint-Quen, Bruylant, Bruxelles, 1994, 475 p.

<sup>6</sup> Cf. Son livre De l'Etat, les contradictions de l'Etat moderne, la dialectique et/de l'Etat, t. 4, 10/18, Union Générale d'Editeurs, Paris, 1978, 467 p.

<sup>7</sup> Cf. Guy Richard, L'histoire inhumaine, massacres et génocides des origines à nos jours, Paris, Armand Colin, 1992, 480 p.

<sup>8</sup> Voir à ce propos Jean-Pierre Saez (sous la direction de), Identités, cultures et territoires, op. Cit., 267 p.

<sup>9</sup> Sur l'interculturalité, nous signalons en particulier les travaux de l'institut culturel de Montréal (auparavant le Centre Interculturel Monchanin). Fondée en 1968, sa revue interculture vise, entre autres objectifs, à "informer sur les cultures contemporaines en tant que réalités vivantes, à partir de leurs perspectives propres" et "explorer les questions frontières que posent la pluralité et l'interaction des cultures au plan des sociétés comme à l'échelle planétaire". Cf. À ce propos sa livraison consacrée à: L'Interculturel au Québec: philosophies et pratiques des organismes non gouvernementaux, Interculture, printemps 1994, cahier n<sup>o</sup> 123, vol. XXVII, n<sup>o</sup> 2, Montréal, 56 p.

<sup>10</sup> Cité par Marie Romanens, Les "sauvages" sont de retour, L'Actualité religieuse, n<sup>o</sup> 156, 15 juin 1997, Paris, p. 42.

<sup>11</sup> La Constitution de la Principauté d'Andorre adoptée en 1993 affirme dans son préambule que le peuple andorran est déterminé à apporter sa contribution et son soutien à toutes les causes communes de l'humanité, notamment pour préserver l'intégrité de la Terre et garantir un environnement adéquat aux générations futures.

<sup>12</sup> Cf. Armand Touati, Démocratie ou Barbarie. Desclée de Brouwer, Paris, 1996, p. 38-56. Dans ce livre l'auteur écrit: "Le droit des minorités implique le respect mutuel, une sécurité et un espace commun d'échange et de compréhension. Par exemple être Européen devrait signifier demain être partie prenante d'un ensemble supranational garantissant les droits de l'homme, tout en ne déniait pas le droit de

chaque individu à conserver ses propres appartenances. Le temps des appartenances multiples est celui d'une démocratie vivante, éduquant au difficile mais nécessaire dialogue interculturel". (p. 42).