

BRUNO DE WITTE

*Minorités nationales :
reconnaissance et protection*

L'anomalie de la minorité nationale

Le concept de « minorité nationale » est né avec celui de nation. En dehors de l'existence d'un Etat-nation, ou de l'aspiration vers un Etat-nation, on ne peut guère parler de minorité nationale. Si la nation est « la communauté de destin qui légitime l'Etat »¹, alors la minorité nationale est la population restant en dehors de cette communauté de destin. L'existence d'une telle minorité est donc basée d'abord sur un élément négatif de l'exclusion : les caractéristiques propres du groupe ne sont pas prises en compte dans la constitution du lien national dans l'Etat où il vit. A cela s'ajoute souvent un élément positif : que le groupe voit ses caractéristiques culturelles propres comme base d'une construction étatique alternative, que ce soit à travers une sécession simple ou à travers le rattachement à une nation mère en dehors des frontières. L'absence du premier élément fait qu'on ne peut parler de minorités nationales en Suisse, puisque le sentiment national dans ce pays ne renvoie pas à une seule composante culturelle. L'absence du second élément, de cette aspiration à un destin politique alternatif, empêche sans doute de trouver des minorités nationales en France.

Dans la période historique marquée par l'idéologie nationale, la minorité nationale ne voyait pas pris en compte ses intérêts dans les centres de décision de l'Etat, car elle s'y heurtait continuellement à la prédominance d'un autre groupe vivant dans cet Etat

1. Henri Giordan, *Démocratie culturelle et droit à la différence*, Paris, 1982, p. 51.

et imposant ses propres valeurs culturelles. Elle n'était pas une minorité conjoncturelle, qui pouvait espérer exercer le pouvoir après de nouvelles élections, mais une minorité structurelle, vouée à être mise en échec dans tous les domaines où elle s'oppose à la majorité, et ce sans perspective de changement, sauf retournement géographique.

Comment résoudre ce conflit entre l'Etat national et la minorité ? Un moyen est de faire disparaître un de ses termes. Dans de nombreux pays européens, les gouvernants ont voulu éliminer l'anomalie que constituait à leurs yeux la minorité nationale. Des solutions radicales telles que le transfert de populations ou même le génocide ont été pratiquées (plus au *xx^e* siècle cependant qu'au cours du siècle précédent). Les Etats libéraux, eux, préféraient l'approche plus graduelle d'une politique d'assimilation. En essayant d'éliminer graduellement les caractéristiques culturelles divergentes, ils espéraient enlever la cause et l'aliment du conflit.

L'assimilation trouve son fondement dans des principes classiques de la démocratie, le principe majoritaire et le principe d'égalité, dans leur sens le plus simpliste : la majorité numérique décide souverainement et la loi est la même pour tous, même si elle reflète uniquement les intérêts majoritaires. Sur cette base formelle se greffent des arguments plus psychologiques : en mettant en exergue les valeurs d'unité nationale et en marginalisant les valeurs culturelles minoritaires, on peut culpabiliser les membres de la minorité et ensuite les récupérer en leur offrant une nouvelle identification à l'Etat-nation.

Certaines politiques d'assimilation, telle que celle pratiquée en France sans discontinuité pendant des siècles, ont été couronnées de succès. Dans des pays comme la Belgique et l'Espagne, elle a échoué. En règle générale, là où le groupe minoritaire a acquis à un moment donné une conscience nationale, il est difficile de la faire disparaître et de mener à bien l'assimilation.

La solution radicale opposée était la sécession et la création d'un nouvel Etat indépendant sur le territoire habité par les membres de la minorité, en vertu du principe des nationalités. Ce principe a trouvé application en Europe centrale et orientale dans la période culminant avec les traités de paix de 1919. Les trois empires supranationaux de Russie, de Turquie et d'Autriche-Hongrie y ont été remplacés par une douzaine d'Etats établis en vertu du principe de nationalité. Cependant, même lors du grand bouleversement après la première guerre, un certain nombre de nationalités n'avaient pas pu se convertir en Etat indépendant, car le principe des natio-

nalités fut imposé seulement aux dépens des puissances vaincues, et même là, pas systématiquement. En outre, la plupart des États nouveaux contenaient des minorités nouvelles, appartenant souvent à la nation autrefois dominante. Souvent, l'existence de territoires à peuplement composite rendait même illusoire le tracé d'une frontière respectant les divisions nationales.

Afin de compenser ces failles, et d'assurer la stabilité de l'équilibre international nouveau, les traités de paix de 1919 ont organisé une protection internationale des personnes appartenant à des minorités raciales, linguistiques ou religieuses dans ces États nouveaux. Cependant, ces traités évitaient soigneusement le terme de « minorité nationale », le but étant précisément que ces minorités cessent d'être « nationales » et que leurs membres deviennent des citoyens loyaux des États où ils vivaient.

Contrairement à ces espoirs, les tensions ethniques ont vite constitué un facteur de déstabilisation à l'intérieur de ces États², et de révisionnisme au niveau international, finissant par contribuer de manière directe à l'éclatement de la seconde guerre. Cette expérience fondamentale a convaincu le reste de l'Europe et la communauté internationale reconstituée après la guerre que mieux vaudrait, dans l'avenir, ne plus imposer au niveau international, ni la reconnaissance ni la protection de groupes minoritaires. La question de la reconnaissance des minorités nationales se trouvait ainsi renvoyée au niveau interne de chaque État.

Reconnaissance nouvelle des minorités ?

La communauté internationale a, au cours de la période la plus récente, commencé à reconnaître l'existence des minorités nationales. L'exemple le plus probant en est sans doute fourni, au niveau européen, par le processus d'Helsinki, depuis l'adoption de l'Acte final de 1975 jusqu'à la conclusion provisoire du processus que constitue la Déclaration de Copenhague adoptée en juin 1990.

L'Acte final de Helsinki avait déjà reconnu que les minorités nationales pouvaient contribuer à la coopération interétatique et que leurs membres avaient des intérêts légitimes. Ce passage assez bref a été repris et amplifié dans de nouvelles déclarations s'inscri-

2. Sur le rôle du facteur ethno-national dans l'évolution politique de cette région d'Europe, voir Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*, Seattle/London, 1974.

vant dans le processus d'Helsinki, et ce de façon la plus éclatante dans la Déclaration de Copenhague de 1990. Ce texte est consacré à la protection des droits fondamentaux, et comporte un chapitre relatif aux minorités nationales. La Déclaration reconnaît généralement le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse³ et ce droit général est ensuite précisé sous ses différents aspects. Il est même ajouté que les pouvoirs publics ont un rôle actif à jouer dans la protection et la promotion de cette identité⁴.

La limite de ces textes, outre leur caractère juridiquement non obligatoire, consiste dans le fait qu'ils ne donnent pas de liste des minorités nationales en Europe, ni de critères fermes permettant de les identifier. Ceci permet à certains Etats de ne pas se sentir concernés dans la mesure où ils refusent de reconnaître l'existence de minorités. La France avait déjà, par une déclaration interprétative, exclu l'application de l'article 27 du pacte des Nations Unies au territoire français, parce que la France se définissait dans la Constitution comme indivisible et ne pouvait donc reconnaître l'existence de minorités⁵. Argument spécieux sans doute, mais qui se renforce encore en face d'un texte international qui ne parle plus de minorité « linguistique » ou « ethnique » comme dans le pacte, mais de minorité « nationale ». La France n'est pas seule dans ce cas : la Grèce, la Bulgarie et la Turquie sont trois pays qui ne se sentent pas concernés par le texte de Copenhague et où pourtant l'application des mesures de protection prévues paraît particulièrement désirable.

Pourtant, la Déclaration de Copenhague prend bien soin de faire accompagner cet impressionnant catalogue par la contrepartie de rigueur : « Aucun des présents engagements ne peut être interprété comme comportant un droit quelconque d'entreprendre toute activité ou d'accomplir toute action contrevenant aux buts et principes de la charte des Nations Unies, aux autres obligations découlant du droit international ou aux dispositions de l'Acte final, y compris le principe de l'intégrité territoriale des Etats. »⁶

En d'autres termes, la réintroduction du terme de « minorité

3. Déclaration de Copenhague, § 32.

4. Déclaration de Copenhague, § 33.

5. Henri Giordan, *op. cit.*, p. 16.

6. Déclaration de Copenhague, § 37.

nationale » ne signifie pas le retour au principe des nationalités et à une nouvelle période de retraçage des frontières étatiques. Le droit international ne laisse pas de doutes à ce sujet⁷. Cette nouvelle donne idéologique — reconnaissance de la minorité mais sans toucher aux frontières de l'Est — est relativement acceptée en Europe occidentale, où des changements de frontière ne sont guère à envisager. En Europe centrale et orientale cependant, les frontières interétatiques sont beaucoup moins stables⁸. Ce sont là des pays où l'adjectif « national » accolé au nom « minorité » a gardé, ou a retrouvé, son sens explosif originel. La non-reconnaissance d'un droit à la sécession en droit international n'empêche pas en effet qu'au plan interne, le choix entre un réaménagement de l'Etat et son éclatement se pose avec acuité en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie, en Roumanie et en Union soviétique. La reconnaissance formelle, dans la Constitution yougoslave comme dans celle de l'Union soviétique, de l'existence de minorités nationales et de leurs droits n'a pas empêché le développement d'un système politique auquel certaines de ces nationalités ne peuvent pas ou plus s'identifier⁹.

Le retour du concept de minorité nationale au niveau international est pourtant du, paradoxalement, aux efforts et à la pratique de pays comme la Yougoslavie et l'Union soviétique qui se sont longtemps offerts à l'Europe tout entière comme des modèles d'Etats pouvant laisser libre cours au sentiment identitaire des nations composantes tout en gardant leur intégrité territoriale. Au moment même où cette conception semble être admise au plan européen, les pays promoteurs voient leur modèle s'effondrer en face de revendications nationalitaires mettant en cause les frontières de l'Etat voire même, dans le cas de la Yougoslavie, l'existence de l'Etat.

Est-ce dire que la Déclaration de Copenhague s'est avancée dans une impasse ? Ou peut-on la lire dans le contexte plus prometteur de l'expérience espagnole ? L'article 2 de la Constitution espagnole

7. Voir notamment Patrick Thornberry, Self-determination, minorities, human rights : a review of international instruments, *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, 867-889.

8. Voir Michel Foucher, Les frontières dans la nouvelle Europe, *Politique étrangère*, 1990, 575.

9. Sur l'Union soviétique, voir notamment Michel Lesage, *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et Etudes documentaires, n° 4905, Paris, 1990, et Hélène Carrère d'Encausse, *La gloire des nations ou la fin de l'empire soviétique*, Paris, 1990, ainsi que la contribution de Mme Carrère d'Encausse à ce numéro.

de 1978 reconnaît l'existence de nationalités (*nacionalidades*) et de régions au sein de l'Etat espagnol. Cette différenciation implique qu'à côté des régions « ordinaires », le constituant espagnol a voulu reconnaître qu'il existe en Espagne des « communautés liées par une conscience particulière de leurs spécificités historiques et culturelles »¹⁰. Il s'agit, sans que l'article les nomme, des nationalités basque, catalane et galicienne.

Cependant, tant le texte même de l'article 2 qui consacre l'existence de la nation espagnole que le contexte constitutionnel dans son ensemble montrent clairement que les nationalités n'ont nullement le droit de mettre en cause l'intégrité du territoire de l'Etat. Mieux même : l'attribution du label « nationalité » ne comporte aucune conséquence juridique pratique¹¹. Il est vrai que certaines communautés autonomes sont plus autonomes que les autres, mais cela ne découle pas directement de la possession du statut de « nationalité ». L'inclusion du terme de nationalité peut alors être vu comme une constatation historique et sociologique, et un acte de réparation pour la répression subie sous le régime antérieur.

Est-ce ce modèle espagnol qui bénéficie d'un nouveau consensus en Europe (et en Amérique du Nord) à travers la Déclaration de Copenhague ? Il serait hasardeux d'affirmer que les Etats signataires de ce texte se soient tous donné l'Espagne en exemple.

Une explication plus plausible serait que la consécration nouvelle du concept de « minorité nationale » signifie aussi sa dévalorisation ultime. On serait tenté de le croire en lisant un texte international contemporain à la Déclaration et où le terme de « minorité nationale » est utilisé simplement dans le sens de « minorité composée de citoyens de l'Etat concerné », par opposition aux minorités d'étrangers¹² ! Rien ne distingue plus, alors, la minorité nationale de la minorité ethnique ou la minorité linguistique, sauf que les immigrés étrangers en sont exclus. La question de la protection des minorités nationales devient alors celui, plus général, des minorités autochtones, et c'est à ce niveau plus général qu'il sera abordé dans la suite de cet article.

10. Définition de Luciano Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades autonomas*, Madrid, 1982, p. 175.

11. Luciano Vandelli, *op. cit.*, p. 180.

12. Cette dernière définition est notamment retenue dans une liste de principes en matière de « minorités nationales » adoptée le 29 mai 1990 par une « Commission européenne pour la Démocratie par le Droit » établie par le Conseil de l'Europe. Inutile de dire qu'un tel usage du terme de « minorité nationale » porte à confusion.

Protection des minorités

La relative réussite du modèle espagnol, par rapport à celui de l'Europe centre-orientale, pourrait, au-delà des contingences historiques, être lié à deux facteurs structurels : l'insertion dans l'Europe communautaire qui rend moins explosif l'affrontement entre Etat et minorités nationales ; l'existence de la démocratie et de l'Etat de droit qui rend possible une solution durable des problèmes des minorités.

Le facteur de l'intégration européenne d'abord. La sécession devient moins urgente lorsque l'Etat dont on pourrait se séparer a perdu son autonomie de décision dans un grand nombre de domaines non seulement économiques. Les gouvernements basque et catalan ne s'y sont pas trompés en organisant leurs petites ambassades à Bruxelles et en essayant d'avancer leurs intérêts à travers la Communauté européenne ou à travers l'Etat espagnol, selon les circonstances. De plus, la querelle de la « souveraineté » qui fait rage en Union soviétique, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie n'aurait guère de sens si ces pays appartenaient à la Communauté européenne. Cette souveraineté consiste notamment, pour les Républiques fédérées qui la proclament, dans l'affirmation de la primauté du droit de la république sur le droit fédéral¹³. Dans l'Europe communautaire, une telle revendication serait dépassée puisque l'Etat central lui-même doit y reconnaître la primauté du droit communautaire, et que la Cour de justice européenne n'accepte pas que le partage du pouvoir à l'intérieur de chacun des Etats membres puisse mettre en cause la mise en œuvre du droit communautaire.

Ceci dit, pour l'instant ce n'est pas l'Europe communautaire, ni aucune autre institution européenne qui peut prendre la responsabilité principale dans la protection des minorités. C'est encore essentiellement au niveau de l'Etat que se joue cette question. Et l'on en vient ainsi à l'autre facteur mentionné plus haut : une protection effective des minorités présuppose sans doute d'abord l'existence d'un Etat de droit. Cette affirmation bénéficie d'un consensus nouveau, solennellement exprimé dans la Déclaration de Copenhague : « Les Etats participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique

13. Sur la notion de souveraineté dans le débat institutionnel actuel en Union soviétique, voir Hélène Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 253 et s.

se fondant sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. »¹⁴

Il s'agit là d'un consensus nouveau. Longtemps, militants et experts minoritaires n'exprimaient guère de préférence entre régime démocratique et régime autoritaire pour ce qui concerne le sort des minorités et nombreux étaient ceux qui estimaient que certains régimes d'Europe de l'Est, et notamment l'Union soviétique et la Yougoslavie, protégeaient leurs minorités de manière bien plus effective que les Etats libéraux d'Europe occidentale avec leur insistance unilatérale sur les droits individuels de l'homme.

Ce mythe, comme tant d'autres, n'a plus cours aujourd'hui. Il est vrai que l'émergence d'une société civile en Europe centre-orientale permet une articulation plus agressive des différents nationalismes, mais ceci ne fait que confirmer que les régimes autoritaires n'y ont jamais pu résoudre le problème de la cohabitation des nationalités, et que les solutions institutionnelles dans le cadre d'un Etat de droit sont désormais les seules qui permettront éventuellement à ces pays d'échapper à la décomposition.

Dans le cadre d'un tel Etat de droit, la solution, ou du moins l'appropriation, du conflit entre la majorité et la minorité implique l'élaboration de *règles* et d'*institutions* permettant de préserver à la fois l'*intégrité* de l'Etat et l'*identité* du groupe minoritaire. On peut appeler cela « protection » de la minorité nationale ; mais il est clair que ces règles ne seront pas édictées par pur souci de protéger un patrimoine culturel en danger. Elles constituent plutôt un compromis entre des intérêts politiques divergents ; un équilibre durable restera donc souvent aléatoire.

Il existe de nombreuses formes de protection qui peuvent être utilisées dans un Etat particulier¹⁵. On peut notamment distinguer entre des instruments qui permettent une limitation du pouvoir central sans modifier la structure institutionnelle de l'Etat — les droits fondamentaux — et des instruments de protection qui opèrent un aménagement des structures de l'Etat afin de mieux prendre en compte les intérêts de la communauté minoritaire. Ces différents instruments peuvent être utilisés de manière alternative ou cumulative, et une combinaison judicieuse des divers instruments constituera souvent la meilleure garantie d'un équilibre durable.

14. Déclaration de Copenhague, § 30.

15. L'ouvrage fondamental pour l'analyse des différents instruments de protection des minorités reste celui d'Alessandro Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milan, 1967.

Limitation du pouvoir : les droits fondamentaux

La revendication du pluralisme et de l'Etat de droit ne sont plus une caractéristique de l'Europe occidentale mais bénéficient, comme le montre notamment la Déclaration de Copenhague, d'un consensus général en Europe. La mise en place d'un tel Etat de droit, que ce soit en Italie ou en Allemagne après la guerre, en Espagne ou au Portugal après la dictature, ou en Europe centrale aujourd'hui, s'exprime par l'adoption de Constitutions nouvelles et de déclaration des droits fondamentaux et aussi, presque toujours, par la mise en place d'une justice constitutionnelle dont un des rôles principaux est de garantir ces droits.

N'est-il pas paradoxal que cette dynamique juridique et politique, dont l'objet est de garantir le respect des intérêts minoritaires dans la société contre la toute-puissance des majorités législatives, passe presque entièrement à côté de ces minorités « par excellence » qui se constituent sur une base linguistique, ethnique ou nationale ? C'est pourtant ce qui semble se passer : les droits fondamentaux et les procédures judiciaires qui garantissent ces droits au niveau international et interne sont souvent encore considérés comme des instruments marginaux dans la protection des minorités.

L'origine de ce paradoxe remonte sans doute aux traités de paix conclus après la première guerre mondiale et aux conditions et aux formes de protection des minorités envisagées dans ces traités. Ces traités comportaient des droits accordés à tous les habitants ou ressortissants des pays concernés ainsi que d'autres droits (plus nombreux et plus détaillés) qui, eux, étaient réservés aux membres de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, et qui, selon l'expression significative utilisée à l'époque, exigeaient « le respect, par l'Etat, en dehors des droits d'hommes et de citoyens, de leurs diverses particularités »¹⁶. Dichotomie, donc, entre droits de l'homme généraux et droits minoritaires qui, seuls, faisaient l'objet d'un système de garantie internationale.

Cette dichotomie s'est renforcée encore après la seconde guerre mondiale, période marquée par l'abandon du système de protection des minorités de la Ligue des Nations et son « remplacement » par un programme de protection des droits de l'homme sous l'égide des Nations Unies. Ce changement était fondé sur deux idées complémentaires : d'une part, qu'un système de garantie internationale

16. André Mandelstam, La protection des minorités, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1932, I, 367-517, p. 367.

des droits des minorités était, au vu des expériences passées, peu propice à la préservation de la paix et de l'équilibre international ; d'autre part, que ce changement n'irait pas au détriment des membres des minorités puisqu'ils recevaient une protection de leurs droits de l'homme au même titre que toute autre personne.

Il est vrai, en effet, que les déclarations de droits adoptées au niveau international ou incorporées dans des Constitutions nationales garantissent des droits fondamentaux à tous les citoyens (parfois même aux étrangers) ce qui implique qu'on ne peut dénier ces droits aux membres des minorités. Une politique de répression fondée sur des discriminations ouvertes envers les membres d'une minorité est ainsi interdite. Ceci permet de dire que les droits fondamentaux offrent un fond de protection des minorités, un standard minimum qui n'est pas atteint par tous les pays qui souscrivent aux conventions internationales des droits de l'homme ou qui se considèrent comme des Etats de droit.¹⁷

Ce fond est pourtant considéré comme insuffisant par de nombreuses minorités qui estiment qu'il n'offre pas de protection effective contre une politique d'assimilation basée sur le principe d'uniformité. Il est souvent dit qu'un « Etat peut fort bien, tout en restant dans la limite de ces droits (fondamentaux), brimer les minorités qui existent à l'intérieur de son territoire. Il lui suffit de ne pas tenir compte des intérêts spécifiques de ces minorités. »¹⁸ En somme, les droits fondamentaux « classiques », en tant que droits individuels, ne suffiraient pas à protéger un groupe minoritaire ; ce qu'il faudrait pouvoir opposer à l'action assimilatrice de certains Etats, ce sont des droits collectifs, mais ceux-là ne se trouvent guère, ou pas du tout, dans les déclarations de droits, que ce soit au niveau international ou au niveau national, et seraient même incompatibles avec la philosophie sous-jacente à ces déclarations.

Or, il faut bien préciser ce que l'on entend par « droits collectifs ». Si l'on se réfère, par cette expression, à des droits dont les titulaires sont des groupes ou des communautés, alors il y a, en effet, incompatibilité avec le système des droits de l'homme. La pratique internationale relative au droit à l'autodétermination des peuples, authentique droit collectif dans ce sens fort du terme,

17. Comme exemple l'on peut citer le traitement de la minorité kurde et la répression de la langue kurde qui apparaissent fort peu compatibles avec la ratification, par la Turquie, de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

18. André Demichel, L'évolution de la protection des minorités depuis 1945, *Revue générale de Droit international public*, 1960, 22-51, p. 34-35.

montre qu'il s'agira peut-être de concepts politiques assez forts mais qui échappent au maniement juridique, et en tout cas à la mise en œuvre effective à travers un système de garanties judiciaires¹⁹.

Si, par contre, on entend par droits collectifs des droits accordés à des personnes individuelles mais qui s'exercent de façon collective, ou qui bénéficient à l'existence d'un groupe, alors ils ne sont nullement contraires à la philosophie des droits de l'homme. La fonction des droits fondamentaux n'est pas seulement de protéger l'autonomie individuelle, mais également celle d'offrir une véritable garantie du pluralisme de la société²⁰ ; il suffit de penser à l'inclusion de plus en plus fréquente de « droits sociaux », au fait que même les droits « classiques » sont souvent interprétés de façon à exiger des prestations positives des pouvoirs publics, enfin à la dimension « pluraliste » et « affirmative » que possède désormais le principe d'égalité.

Quelques exemples montreront l'imbrication croissante entre les catégories traditionnellement séparées des droits fondamentaux et des droits minoritaires. La liberté d'expression comporte, comme l'a notamment affirmé la Cour suprême du Canada dans une affaire retentissante, la liberté d'utiliser la langue de son choix, et limite ainsi la possibilité pour les pouvoirs publics d'imposer l'usage d'une langue particulière pour les activités privées ou commerciales. Le principe d'égalité, quant à lui, ne sert pas seulement de base à des politiques d'assimilation. Une lecture alternative de ce principe, qui rencontre désormais les faveurs de la plupart des cours constitutionnelles, comporte l'obligation pour les pouvoirs publics d'opérer des différenciations afin de corriger des inégalités sociales et de reconnaître la diversité des groupes à l'intérieur de cette société. Un traitement uniforme de personnes appartenant à la majorité ou à la minorité, par exemple en matière de langue d'enseignement, pourra alors constituer une violation du principe d'égalité. Certaines clauses visant à la protection des minorités, telles que l'article 6 de la Constitution italienne²¹ ou l'article 27 du pacte international

19. Voir la contribution de Philippe Ardant dans ce numéro.

20. Voir notamment la formulation de l'article 2 de la Constitution italienne (adoptée en 1947) : « La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, tant comme individu qu'au sein des groupements sociaux dans lesquels il développe sa personnalité. »

21. « La République protège les minorités linguistiques avec des règles appropriées. » Sur le lien entre cet article 6 et le principe d'égalité, voir Alessandro Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975, p. 36-42.

des droits civils et politiques, peuvent ainsi être considérées comme des formulations du contenu pluraliste du principe d'égalité²².

Désormais, dans l'Etat de droit occidental, porté maintenant en modèle à l'Europe tout entière, une protection réelle des minorités peut s'effectuer grâce à l'utilisation créatrice des droits fondamentaux de la part des citoyens et des tribunaux. En insérant des droits minoritaires spécifiques dans le cadre des droits fondamentaux correspondants, on peut mieux cerner leur place et leur rôle dans l'ensemble du système constitutionnel (ou conventionnel) et mieux appréhender les conflits de droits et d'intérêts qui surgissent immanquablement dans la cohabitation entre majorité et minorité.

Les droits fondamentaux constituent alors aussi la base minimale de protection dans les pays où n'existe pas de reconnaissance expresse du fait minoritaire. Même dans ces pays, telle la France, il existe une protection implicite des minorités que l'on peut baser sur une interprétation en sens pluraliste des droits fondamentaux généraux.

Partage du pouvoir : fédéralisme, autonomie et proportionnalité

L'autonomie est un aménagement des structures de l'Etat qui confie à des collectivités infra-étatiques un certain nombre de fonctions publiques. Une véritable autonomie est de nature législative et permet à l'entité autonome de légiférer dans certains domaines sans être subordonnée au pouvoir central. Le système institutionnel ainsi établi est appelé fédération lorsqu'à l'autonomie des entités composantes s'ajoute leur participation à la prise de décision au niveau central, souvent mais pas nécessairement à travers une chambre haute²³.

Dans les Etats fédéraux ou à autonomie régionale, le juge constitutionnel sera le garant, non seulement des droits et libertés individuelles, mais également des équilibres territoriaux et du partage des pouvoirs instauré par la Constitution²⁴. L'exercice effectif de l'autonomie ne dépend pas seulement de l'organisation institution-

22. Pour plus de développements sur l'interprétation « pluraliste » que l'on peut donner aux droits fondamentaux, voir Bruno De Witte, *Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique, Langue et Droit* (sous la dir. de P. Pupier et J. Woehrling), Montréal, 1989, p. 85-101.

23. Voir, pour une analyse comparée du rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, Renaud Dehousse, *Le paradoxe de Madison : réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux*, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1990, 643-676.

24. Yves Mény, *Politique comparée*, 2^e éd., Paris, 1988, p. 442 et s.

nelle mais également d'autres éléments : la répartition des moyens financiers, le degré de concentration économique et financière, l'organisation des syndicats et des partis, les conventions politiques telles que le cumul des mandats²⁵. Ce n'est qu'à partir d'une évaluation globale de tous ces facteurs que l'on peut juger de la valeur d'un régime d'autonomie particulier comme instrument de protection des minorités.

La solution fédérale fait l'objet de développements spécifiques dans une autre contribution à ce numéro. Il suffira ici de mentionner brièvement ses principaux avantages et inconvénients. Du point de vue du groupe minoritaire, l'autonomie a l'avantage de constituer une mesure structurelle qui ne vise pas seulement à compenser la situation minoritaire mais à l'abolir partiellement en opérant une véritable distribution territoriale du pouvoir. Le groupe minoritaire trouvera une assise territoriale propre et des institutions représentatives pouvant mener une action publique programmée à l'intérieur de cet espace.

Les questions essentielles deviennent alors la nature des pouvoirs attribués et la délimitation de l'espace autonome. Quant au partage des pouvoirs, l'autonomie, si elle veut canaliser le conflit national, devra porter surtout sur des domaines où la minorité se distingue davantage du reste de la population, et qu'elle ressent donc comme essentiels au maintien de son identité. Il s'agira normalement du domaine culturel au sens large du terme avec notamment les politiques stratégiques de l'enseignement et des médias et la réglementation linguistique. De plus, la dispersion du pouvoir semble plus facile à réaliser dans le domaine culturel que dans le domaine économique, où l'interdépendance nationale et internationale réduit les possibilités d'une gestion décentralisée.

Le découpage territorial, quant à lui, pose souvent de gros problèmes. Un régime d'autonomie conçu au bénéfice d'une minorité n'atteindra pleinement cet objectif que si le territoire autonome correspond parfaitement, ou presque, à la zone habitée par la population minoritaire. Or, l'existence de zones de transition, d'oppositions entre villes et campagnes, de migrations réciproques semble constituer la règle générale et des frontières ethniques ou linguistiques nettes d'exception.

Il existe une alternative qui élimine ce défaut inhérent à l'approche territoriale : il s'agit de l'*autonomie personnelle*. Les bénéficiaires de

25. Yves Mény, *Politique comparée*, op. cit., p. 459.

l'autonomie sont alors l'ensemble des personnes appartenant à la minorité nationale — où qu'ils vivent sur le territoire de l'Etat — et rien qu'eux, Karl Renner et Otto Bauer, penseurs austro-marxistes du début du siècle, ont proposé l'autonomie culturelle à base personnelle comme solution aux problèmes posés par la mosaïque des populations de l'Empire austro-hongrois. Il convenait, selon eux, de distinguer entre des fonctions publiques qui pouvaient être exercées par des entités autonomes territoriales (les *Länder* historiques existants) et les fonctions de nature culturelle pour lesquelles l'affrontement entre nationalités était particulièrement vif et qui seraient confiées à des organes corporatifs non territoriaux représentant chacune des nationalités de l'Empire.

L'idée paraît séduisante : elle permet d'éviter les luttes entre nationalités pour le contrôle des différents niveaux territoriaux, et elle évite de poser les rapports entre majorité et minorité en termes spatiaux entre un centre et une périphérie, ce qui est souvent le prélude à la décomposition territoriale de l'Etat. Pourtant, la théorie de l'autonomie personnelle n'a connu que quelques applications fragmentaires dans l'Autriche-Hongrie finissante et, entre les deux guerres mondiales, en Estonie. Cela est dû sans doute aux problèmes ardues d'organisation pratique que pose l'absence de cadre de référence territorial, tant au niveau de l'identification des membres de la communauté autonome, qu'au niveau de l'organisation et du fonctionnement de ses institutions. Plus fondamentalement, l'autonomie personnelle pourrait bien porter en elle un danger de fragmentation plus grand encore que l'autonomie territoriale. Si, dans une situation de crise, l'autonomie territoriale pourra conduire au séparatisme, l'autonomie personnelle, elle, peut provoquer une violence endémique quitte à aboutir aussi à une séparation, mais avec un coût humain bien plus élevé : en Chypre et au Liban, des systèmes très sophistiqués conçus sur une base personnelle ont dégénéré de cette façon.

Cependant, il y a des instruments plus doux permettant la reconnaissance des particularités ethniques ou nationales sans distribution du pouvoir législatif. L'Ecosse, par exemple, ne possède aucun pouvoir législatif autonome, mais le maintien par l'Etat britannique de certaines institutions séparées pour l'Ecosse (l'Eglise, le système judiciaire voire les représentations sportives) a contribué à assurer la loyauté des Ecossais envers l'Etat. Certains politologues ont développé le concept de la *consociational democracy* par lequel ils indiquent un ensemble de mécanismes et d'arrangements institutionnels permettant d'établir un *modus vivendi* dans des sociétés

divisées par des clivages profonds²⁶. Le fédéralisme ou l'autonomie font partie de cet ensemble, mais l'on y trouve de nombreuses autres adaptations apportées à la structure de l'Etat en vue de désamorcer des conflits de types religieux, ethnique ou linguistique. Il faut mentionner surtout le recours à des techniques de représentation proportionnelle des groupes ethniques dans les organes législatifs, exécutifs, voire judiciaires de l'Etat, ainsi que dans l'administration publique ; ce sont des instruments largement utilisés notamment en Belgique, en Suisse ou au Tyrol du Sud qui comportent des conséquences souvent injustes au niveau personnel, mais contribuent à la stabilité du système politique.

26. Voir notamment Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, 1977, et Kenneth D. McRae (ed.), *Consociational Democracy : Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, 1974.

RÉSUMÉ. — *La reconnaissance de minorités nationales a été longtemps considérée comme incompatible avec l'existence d'Etats-nations et, pour cette raison, généralement rejetée par la communauté internationale. Actuellement, il y a une tendance à accepter que la reconnaissance de telles minorités peut être conciliée avec la préservation de l'intégrité territoriale de l'Etat. Ceci requiert l'adoption de règles et d'institutions permettant de canaliser les conflits et de protéger les minorités. Parmi ces instruments de protection, les droits fondamentaux et l'autonomie territoriale font l'objet de quelques réflexions dans cet article.*