
La protection des minorités et des peuples minoritaires : réflexions conceptuelles et approches pratiques

Nicolas Schmitt

Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg (Suisse)

« We The People ! » Chacun connaît la célèbre épigraphe de la constitution américaine de 1787. Cette formule est plus importante qu'il n'y paraît, car elle traduit l'émergence de la souveraineté du peuple, qui avait été préparée par le Siècle des Lumières, et qu'on retrouve également à l'article 3 de la Déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ». Or, le transfert de la souveraineté d'un monarque de droit divin à la Nation a certes entraîné une évolution démocratique qui mérite d'être saluée, mais elle a également ouvert la voie à une tyrannie de la majorité de la Nation. On ne saurait avoir de raccourci plus saisissant de cette métamorphose qu'en se remémorant deux paroles échangées lors du célèbre Serment du Jeu de Paume, le 23 juin 1789; en effet, si LOUIS XVI répondit à ses accusateurs: "Messieurs, je croyais avoir fait tout ce qui était en mon pouvoir pour le bien de *mes* peuples", MIRABEAU lui rétorqua: "Nous sommes ici par la volonté *du* peuple". De fait, le nationalisme du ^{xx}^{ème} siècle, et toutes les discriminations endurées par les petites nationalités et les minorités de la part des autres peuples, trouvent d'une certaine manière leur enracinement dans cette émergence de la souveraineté du peuple.

Sur le plan personnel, chacun d'entre nous fait d'une certaine manière partie d'une minorité, qu'il s'agisse de la langue, de la religion ou du mode de vie. Il arrive parfois qu'un certain nombre de personnes partageant les mêmes caractéristiques « ethniques » soient regroupées territorialement, au point que l'on puisse parler de « peuple » ou de « nation » minoritaire. Mais qu'est-ce que cette notion, d'apparence si banale, implique vraiment ? Il sera infiniment moins simple d'examiner sur le plan juridique les tenants et aboutissants de cette problématique.

Le premier système international de protection des minorités s'est mis en place après la première Guerre mondiale. Il s'est adressé à des populations que les puissances victorieuses ne voulaient pas (pour des raisons stratégiques) ou ne pouvaient pas (objectivement) faire bénéficier du principe dit des nationalités, aux termes duquel toute communauté pouvant être qualifiée d'ethnoculturelle ou nationale aurait le droit de créer son propre État ou à se rattacher à celui de sa nation-mère. Après la deuxième Guerre mondiale, le *droit des peuples à l'autodétermination* lui a succédé. Ce nouveau principe fondamental du droit international signifie le droit de chaque peuple de choisir librement son statut collectif. Dans son contenu et ses conséquences juridiques, ce droit se situe à l'opposé du *droit des minorités*, lequel se définit comme une protection, celle essentiellement de l'individu minoritaire, protection qui déploie ses effets à l'intérieur des frontières étatiques.

Dans le même temps, les conflits entre minorités nationales, raciales ou religieuses ont été la cause d'innombrables guerres civiles et internationales. Mais parallèlement – et paradoxalement – presque toute la société industrielle occidentale s'est engagée dans un long et difficile processus de concrétisation et de mise en œuvre des droits fondamentaux. De l'autonomie de peuples entiers à la protection des individus, la question des minorités a pris une ampleur déconcertante. Il est dès lors

facile de comprendre à quel point cette problématique devient complexe, de par ses dimensions géographiques, politiques et juridiques, sans parler de ses implications culturelles, historiques voire émotionnelles.

Pour essayer de comprendre tous ces processus, il conviendra donc tout d'abord de se pencher sur des questions *conceptuelles*, avant d'envisager les solutions *pratiques* permettant de protéger les minorités.

Dans le domaine conceptuel, il conviendra de se pencher sur des notions aussi essentielles que l'Etat, la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'unité nationale : il n'y a pas de minorités sans une majorité ! Par ailleurs, depuis une cinquantaine d'année, le droit à l'autodétermination et son corollaire, le droit des minorités, sans oublier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ont été progressivement inscrits dans de nombreux instruments internationaux qu'il ne sera pas inutile de présenter et de décrypter, comme :

- la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (Résolution 1514 du 20 décembre 1960) ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (résolution 2106 A(XX) du 21 décembre 1965) ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 15 octobre 1985).
- la Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique, du 16 décembre 1991 ;
- la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (Conseil de l'Europe, 5 novembre 1992) ;
- la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135 du 18 décembre 1992, article 2) ; ou encore
- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe 1995).

Mais au-delà de cette approche théorique, il sera intéressant d'explorer un certain nombre de pistes permettant d'assurer concrètement la protection des minorités. En voici quelques exemples.

- La mise sur pied d'un Etat pluraliste par l'octroi et la sauvegarde des droits fondamentaux dans le contexte du droit constitutionnel et administratif.
- L'octroi de droits politiques à des minorités territoriales sur la base d'un modèle décentralisé ou fédéraliste ; dans la mesure où les hôtes d'honneur de cette édition 2011 sont la Galice, le Québec et la Sardaigne, il est évident que cet aspect méritera un examen tout particulier.

D'autres éléments de protection feront également l'objet d'une réflexion :

- La protection institutionnelle des minorités, et cela dans plusieurs contextes :
 1. lors de l'établissement d'autorités politiques, par l'intermédiaire du système de représentation proportionnelle ;
 2. lors de votations, par l'exigence d'une minorité qualifiée ;
 3. par l'instauration d'autorités collégiales ;
 4. par la mise sur pied d'autorités hors-partis et apolitiques.
- La sécularisation et la neutralité de l'Etat par la séparation de l'Eglise et de l'Etat ;
- La discrimination positive (*Affirmative action*), une politique souvent très contestée.

Il sera ensuite possible de procéder à un tour d'horizon des minorités en Europe pour tenter d'illustrer notre propos par quelques bonnes – et moins bonnes – réalisations en la matière.

La conclusion permettra de rappeler qu'il appartient aux minorités elles-mêmes de se prendre en main. Rien ne sert de crier à la persécution dès les plus minimes discriminations : mathématiquement, la minorité ne sera *jamais* la majorité ! La survie d'une entité culturelle minoritaire dépend moins d'une déclaration de guerre à la majorité que de la volonté de se prendre en main et de s'affirmer. Une inébranlable volonté politique se révélera plus puissante que tous les mécanismes juridiques, d'autant plus que ces derniers se révèlent plutôt passifs et se contentent de créer des conditions cadres propices. C'est un progrès très significatif par rapport à ces tragédies que furent la Saint-Barthélemy, le génocide des Arméniens, des Juifs ou des Tutsis, la Croisade des Albigeois, l'extermination des Aborigènes d'Australie ou des Amérindiens, la traite des Noirs ou encore la déportation du peuple tchéchène en 1944. Il n'en demeure pas moins que les peuples minoritaires pourront difficilement compter sur un aide active des peuples majoritaires, d'où l'intérêt considérable d'une manifestation comme le Festival des peuples minoritaires à Aoste, qui permet à ces derniers de se mettre en lumière et d'affirmer leur identité.