

**PROTECTION DES MINORITÉS,
FÉDÉRALISME ET DÉMOCRATIE
DE CONCORDANCE:
TOUT EST LIÉ!**

NICOLAS SCHMITT

Institut du Fédéralisme - Université de Fribourg (Suisse)

Conférence sur le Burundi - Genève

17 -19 avril 1996

TABLE DES MATIERES

0. INTRODUCTION	3
1. LA PROBLÉMATIQUE	5
1.1. LE PROBLÈME.....	5
1.2. LES CAUSES.....	6
1.2.1. <i>Le nationalisme</i>	6
1.2.2. <i>Le positivisme</i>	7
1.2.3. <i>L'absolutisme</i>	8
1.2.4. <i>Intolérance et fondamentalisme</i>	9
1.3. L'ENJEU.....	10
2. QUELQUES SOLUTIONS LÉGALES	10
2.1. LA NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT	11
2.1.1. <i>Avantages</i>	11
2.1.2. <i>Désavantages</i>	12
2.1.3. <i>L'expérience suisse</i>	13
2.2. LA PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS DE L'HOMME.....	14
2.2.1. <i>Les avantages</i>	14
2.2.2. <i>Désavantages</i>	15
2.2.3. <i>L'expérience suisse</i>	16
2.3. DÉCENTRALISATION ET FÉDÉRALISME	16
2.3.1. <i>Avantages</i>	16
2.3.2. <i>Désavantages</i>	17
2.3.3. <i>L'expérience suisse</i>	18
2.4. LA PROTECTION INSTITUTIONNELLE DES MINORITÉS	19
2.4.1. <i>Avantages</i>	19
2.4.2. <i>Désavantages</i>	20
2.4.3. <i>L'expérience suisse</i>	20
3. LES VÉRITABLES QUESTIONS	21
3.1. L'AUTHENTICITÉ	21
3.2. LA SOLIDARITÉ ET LA RESPONSABILITÉ.....	23
3.3. <i>Tolérance</i>	25
3.4. SAGESSE	25
4. À PROPOS DE CONSOCIATIONALISME "STRICTO SENSU"	27
4.1. DÉFINITION	27
4.2. NAISSANCE DU TERME	28
4.3. LES ORIGINES COMMUNALES DU CONSOCIATIONALISME SUISSE	28
4.4. LA NAISSANCE DES GOUVERNEMENTS COLLÉGIAUX DANS LES CANTONS.....	29
4.5. L'INTRODUCTION DE LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE AU NIVEAU FÉDÉRAL	30
4.6. DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE ET GROUPES D'INTÉRÊTS.....	31
4.7. LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE EST UN RÉSEAU ENTRE ORGANISATIONS	31
4.8. LES MENACES QUI PÈSENT SUR LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE	32
4.9. PETITE CONCLUSION À PROPOS DE LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE.....	33
5. CONCLUSION GÉNÉRALE	34

0. Introduction

DANS LE MONDE ENTIER, les relations difficiles entre minorités ensanglantent souvent l'actualité. Il appartient dès lors aux devoirs essentiels des juristes et des politologues de trouver des solutions qui permettent, sinon de résoudre ces conflits, du moins de les atténuer pour éviter qu'ils ne dégèrent et ne déploient des effets désastreux. Au nombre des moyens qui permettent d'envisager une résolution de ces conflits, on trouve le fédéralisme et la décentralisation, autrement dit des systèmes d'organisation politique qui *répartissent* le pouvoir entre divers niveaux d'administration et donc diluent les conflits, ou la démocratie de concordance, autrement dit le principe d'organisation politique qui privilégie le *dialogue* entre les divers centres de pouvoir et refuse donc de réduire la démocratie au simple rang de dictature de la majorité.

Néanmoins, comme nous allons le voir au cours des pages qui suivent, les problèmes nés des conflits de minorités sont tellement universels et tellement enracinés dans l'histoire contemporaine qu'il est impossible de trouver un seul remède pour les guérir.

Tout au contraire, c'est une multiplicité de solutions - légales et extra-légales - qui doivent être déployées si l'on veut obtenir un certain succès: elles sont toutes liées en un inextricable réseau qui fait appel aux institutions politiques, mais aussi à la sagesse humaine.

Un simple fait qui permet de se rendre compte à quel point il est difficile de trouver un "remède miracle", c'est que le terme "fédéralisme" recouvre des réalités politiques bien différentes, qui vont de l'union la plus lâche à un centralisme très marqué.

Depuis l'union peu contraignante d'Etats souverains qui forment l'Union européenne jusqu'à l'Autriche, tellement centralisée que ses Etats-membres n'ont pratiquement plus d'autres pouvoirs que celui de leur existence.

La manière la plus originale d'envisager le fédéralisme se trouve peut-être au Nigeria, où il semble être conçu - selon la tradition vaudou - comme une sorte de remède miraculeux contre les maladies politiques¹.

De son côté, la démocratie de concordance (ou consociationalisme), est pratiquée dans quelques petits pays, mais avec des différences qui rendent chaque expérience aussi unique qu'inexportable.

1 NICOLAS SCHMITT, *Nigeria: le fédéralisme vaudou*, in: Universitas Friburgensis, 1/1992.

Mais la science politique n'est pas du vaudou, pas plus que le fédéralisme n'est de la magie noire. Il n'est pas possible d'utiliser le fédéralisme ou le consociationalisme comme un médicament contre les problèmes politiques, notamment ceux qui sont dus à la coexistence de diverses minorités. Ils ne sont qu'un moyen parmi d'autres pour tenter de résoudre ces problèmes. Le but de cet exposé est donc de rappeler - car hélas tant d'événements tragiques et récents à travers le monde montrent qu'il n'y a plus rien à prouver en la matière - à quel point ces problèmes de minorités sont universels et compliqués, et à quel point ils sont difficiles à résoudre. Certes, une lueur d'espoir existe, dans la mesure où il y a des solutions, mais aucune d'entre elles n'est miraculeuse. Différentes mesures doivent être combinées pour obtenir un certain résultat: tout est lié et rien n'est dû au hasard.

Par ailleurs, on ne dira jamais assez à quel point cette délicate question des minorités ne peut connaître de solution définitive: une victoire complète n'est jamais gagnée, chaque jour est une nouvelle lutte et tout est toujours remis en cause. Les problèmes liés aux minorités sont universels parce que chacun d'entre nous appartient à une minorité - et souvent aussi à une majorité. Attention à l'émergence de problèmes et de conflits insoupçonnés. En Yougoslavie par exemple, divers peuples vivaient paisiblement dans six républiques, mais le régime communiste de Tito n'avait fait que cacher les problèmes. Avec l'effondrement du communisme, la folie de quelques politiciens avides de pouvoir a réussi à précipiter tout le pays dans une guerre civile qui a surpris tout le monde, à commencer par les Yougoslaves pacifiques et de bonne foi.

Le Comité Européen pour la démocratie par la loi, présidé par le juge italien ANTONIO LA PERGOLA, a présenté un projet de Convention européenne pour la protection des minorités. Les dispositions contenues dans ses chapitres II et III rappellent quelques mesures légales qui peuvent être prises pour éviter la mainmise d'un groupe de population sur un autre. Sans suivre strictement cette Convention, elle nous aidera à examiner ces moyens légaux, qui se sont révélés plus ou moins efficaces dans le passé:

- la neutralité de l'Etat;
- la protection judiciaire des droits de l'homme
- l'octroi de droits politiques aux minorités par le biais du fédéralisme ou de la décentralisation
- certains mécanismes institutionnels de protection des minorités.

L'idée de ce Comité était excellente, puisqu'elle a été reprise à un niveau plus élevé. En effet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a mis en place un Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CARMIN). Ce Comité a débuté ses travaux fin janvier 1994 et les a achevés mi-octobre 1994, temps extrêmement court qui montre bien l'importance politique qui a été accordée à cette tâche. La Convention-cadre a été adoptée par le Conseil des Ministres le 10 novembre 1994 et a été ouverte à la signature le 12 février 1995. Cette ouverture à la signature a été couronnée de succès, puisque 21 Etats ont signé ce premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des

minorités nationales en général le même jour. Au 1^{er} août 1995, 29 des 36 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient signé la convention-cadre, un Etat (la Roumanie) l'avait ratifiée ².

Il y a un cependant un grand "mais". Comme nous l'avons signalé, ces mécanismes légaux ne peuvent atteindre leur but que dans un contexte sociologique spécifique qui ne dépend pas d'éléments précis, raisonnables, scientifiques, mais qui relève de l'irrationnel et de l'émotionnel.

Il doit exister cette mystérieuse tolérance qui va bien au delà de toute disposition légale. En fait, il est inutile que des constitutions ou des lois prévoient des mécanismes complexes de protection des minorités si de telles mesures ne sont pas appliquées avec honnêteté et sagesse, sans oublier la solidarité, qui est tellement contestée aujourd'hui dans un monde qui ne songe plus qu'au profit (songeons à la montée des partis de droite, aux mafias en Europe de l'Est, aux ligues en Italie etc.).

Bien entendu, le contraire est également vrai. Compter uniquement sur la tolérance naturelle des citoyens et se dispenser de tout moyen institutionnel de renforcer la coexistence pacifique des divers groupes composant un pays est très risqué. La seule solution consiste en un renforcement mutuel des éléments institutionnels et extra-institutionnels. Une fois encore, tout est lié, et la paix reste un équilibre bien fragile.

1. La problématique

"C'est un élément bien triste de l'histoire que nombre des pires conflits ne sont pas entre le bien et le mal mais entre deux différentes sortes de bien".

MARTIN DENT (cit. trad.)

1.1. Le problème

Le terme "minorité" désigne un groupe de gens numériquement inférieurs au reste de la population d'un Etat et qui possèdent des caractéristiques (qui peuvent être ethniques, religieuses, linguistiques) différentes du reste de la population et qui souhaitent pourtant préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ³. Une telle définition reflète bien l'universalité du phénomène minoritaire, dans la mesure où il n'y a pas un seul Etat dans lequel un groupe de population n'a pas des caractéristiques qui diffèrent du reste des habitants, surtout si l'on prend en compte le fait que de telles différences ne dérivent pas seulement de la langue ou de la religion, mais aussi de la culture ou des traditions.

² Pour tous les détails à ce propos, on se reportera à l'excellent article de Philippe BOILLAT, *Quelques observations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, in: *AJP/PJA 10/95*, p 1283ss, où le texte de la convention (Série des Traités européens N° 157) figure en annexe, p. 1291.

³ Draft of a European Convention for the Protection of Minorities, tel qu'il a été élaboré par le "European Committee for Democracy by law", Strasbourg, 4 avril 1991, Art. 2 al. 1.

C'est la raison pour laquelle aujourd'hui encore les conflits liés à ces questions minoritaires sont la cause principale des guerres, troubles, conflits et émeutes. Le pire est que ces conflits ne sont pas seulement des guerres civiles (les plus haineuses de toutes) mais aussi des conflits internationaux, susceptibles d'avoir des répercussions mondiales en raison de l'augmentation des moyens de destruction de masse. Que l'on songe - et la liste n'est pas exhaustive - aux problèmes de la Yougoslavie, du Pays basque, de Chypre, de l'Irlande du Nord, de la Corse, du Sri Lanka, d'Israël, du Timor oriental, des Indiens d'Amérique du Nord ou du Brésil, du Tibet, du Cachemire, du Pendjab, du Kurdistan; que l'on songe aux luttes entre Serbes orthodoxes et Bosniaques musulmans, entre Biafrais et Nigériens, entre Hutus et Tutsis, entre Xhosas et Zoulous, entre nazis et Juifs, entre Juifs et Palestiniens, entre Iraniens et Bahaï's, entre Catholiques et Protestants, entre Tamouls et Cinghalais etc. Nous sommes confrontés absolument partout à des conflits mettant aux prises des majorités et des minorités qui se querellent pour des questions de nationalité, de langue, de religion ou même de culture, ce qui crée des problèmes pratiquement insolubles, car si l'on considère les problèmes mentionnés ci-dessus, on se rend compte que nombre de ces conflits sont fort anciens et malgré tout loin d'être résolus.

Heureusement par exemple que l'Afrique du Sud ou l'Erythrée nous montrent qu'une solution EST possible.

Même dans un petit Etat comme la Suisse, qui est considéré comme un modèle de tranquillité, il y a - sans parler de la guerre civile du X¹³° siècle entre catholiques et protestants - un conflit latent dans le Jura⁴, le problème de l'afflux des réfugiés et celui des droits politiques aux étrangers⁵ et surtout la question délicate de la coexistence des quatre langues nationales.

1.2. Les causes

Il est bien évident qu'il n'y a pas une seule cause à ces conflits, mais que plusieurs causes se combinent pour produire ces résultats désastreux. Parmi les plus importantes d'entre elles, il faut mentionner le nationalisme, le positivisme, l'absolutisme... et l'égoïsme.

1.2.1. Le nationalisme

Il y a 200 ans, deux déclarations ont introduit une révolution qui a fondamentalement changé les Etats et leurs constitutions, mais aussi les peuples et les nations. Le "Roy par la Grâce de Dieu" a été remplacé par le Peuple ou par la Nation en tant que détenteur du pouvoir souverain. Ce fut à cette époque-là que naquit l'idée d'un Etat régi par une Constitution et reposant sur la souveraineté du peuple⁶.

⁴ HANS-JOACHIM HARDER, *Der Kanton Jura, Ursachen and Schritte zur Lösung eines Schweizer Minderheitenproblems*, Frankfurt a.M. 1978.

⁵ Cf. A ce sujet LISKEN et SEIBERT lors du Symposium de la Friedrich Ebert Stiftung en 1978 sur le thème: *Aktuelle Probleme des Minderheitenschutzes*, in: EuGRZ 1979, p. 66ss. Le droit de vote aux étrangers a été refusé en votation populaire dans de nombreux cantons, notamment Neuchâtel, Zurich, Geneva, depuis 1991.

⁶ HEINRICH DOERGE, *Der autonome Verband im geltenden Staats- and Völkerrecht. Ein Beitrag zu des Grundlagen des Rechts der nationales Minderheiten*, Vienne 1931.

L'article 3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen (France 1789) a la teneur suivante:

"Les fondations de toute souveraineté se trouvent dans la Nation"

Quant à la disposition suivante, elle peut être lue dans la Déclaration d'Indépendance Américaine de 1776:

"Mais quand une longue suite d'abus et d'usurpations, poursuivant invariablement le même objet, a pour dessein de les réduire d un despotisme absolu, c'est leur droit, c'est même leur devoir de rejeter un tel gouvernement et de prévoir de nouvelles sauvegardes pour leur future sécurité" (Cit. trad.).

Si nous pouvons être heureux de cette évolution démocratique liée au développement des droits de l'homme, et si nous pouvons bénéficier aujourd'hui, en notre qualité de citoyens, du pouvoir du peuple et de la Nation, de la souveraineté et de la démocratie, il nous faut aussi admettre que le transfert de la souveraineté du roi à la Nation a créé de nouveaux problèmes dans la mesure où il a remplacé l'absolutisme du monarque par celui de la Nation.

Le nationalisme du XIX^e et du XX^e siècle, les discriminations que les nationalités minoritaires et les minorités en général ont dû souffrir de la part des autres (les majorités), auraient été inconcevables sans une profonde implantation de la souveraineté dans le peuple, souveraineté basée sur la Nation et découlant d'elle⁷.

En Suisse, où il y a une grande stabilité en dépit d'une grande diversité au sein de la population, nous savons qu'il serait impossible de créer une "Nation Suisse". Et comme le proclamait le pavillon suisse à l'Exposition universelle de Séville "Switzerland doesn't exist!". Au lieu d'utiliser le mot nation, dont les consonances peuvent se révéler très émotionnelles, nous utilisons de préférence le concept plus neutre de pays ou d'Etat.

C'est aussi dans le sens de ces dangers du nationalisme que le philosophe DENIS DE ROUGEMONT a pu écrire "Le nationalisme est la plus grande maladie européenne; c'est l'antiEurope par excellence". Pour la même raison, le Président MITTERRAND n'aimait pas utiliser le mot nation et préférait le mot "Patrie".

1.2.2. Le positivisme

À la suite de son triomphe lors de la Révolution française, la classe moyenne eut l'idée d'utiliser le moyen de la loi pour transformer (ou détourner) la société à son avantage. Ce fut le début de la théorie positiviste⁸. Cette théorie, fondée par le sophiste athénien PROTAGORAS au cours du fameux siècle de Périclès (le V^e siècle av. J.-C.) et à laquelle se réfère implicitement l'oeuvre de Rousseau, prétend que l'Etat est l'unique source de la loi et qu'il peut donc la modifier à son gré. En d'autres termes, la volonté de l'Etat doit toujours prévaloir, parce qu'il n'y a pas d'autre loi qui puisse lui être opposée.

7. HOBBS est le premier penseur *qui* a établi les bases de ce transfert, bien avant la Révolution française. *Il* a expliqué que, par le biais d'un contrat social, le peuple a repris le pouvoir du *Léviathan*. Depuis lors, ces pouvoirs ne peuvent *plus* être remis en cause.

⁸ Pour en savoir plus: Christophe GRZEGORCZYK, Françoise MICHAUT, Michel TROPER (éds), *Le positivisme juridique*, Paris 1992.

ROUSSEAU est ainsi - du moins partiellement - responsable de ce phénomène, dans la mesure où, depuis ses écrits, les lois sont considérées comme l'expression de la volonté générale et sont en vigueur par le simple fait d'avoir été édictées par les autorités. La question ne se pose pas de savoir si elles sont justes ou pas. "*Auctoritas not veritas facit legem!*". C'est son autorité et non sa justesse qui fait la loi. La pensée démocratique telle qu'elle fut exprimée par Rousseau a fortement contribué au renforcement de l'Etat. Dans la mesure où ce dernier est compris comme l'instrument du peuple, gouverné par le peuple et au service du peuple, il ne rencontrera plus aucun obstacle légitime.

Ce positivisme ⁹, fondé depuis le siècle dernier sur la souveraineté de la Nation, a conduit depuis lors à une tyrannie de la majorité de la nation sur la minorité, et à de grandes souffrances pour de nombreux peuples minoritaires - que l'on songe à l'attitude des nazis en Allemagne, des fascistes en Italie ou des nationalistes au Japon. La grande différence par rapport aux temps plus anciens est que le progrès technique (non seulement des armes, mais également des communications, comme au Rwanda) rend aujourd'hui possible de véritables exterminations de type génocidaire.

1.2.3. L'absolutisme

L'idéologie totalitaire (le mot "totalitarisme" lui-même a été inventé par Mussolini) est foncièrement pessimiste quant à la nature humaine. Elle considère que la grande majorité des hommes sont des citoyens de seconde classe, des êtres inférieurs dont la seule "chance" de survie est d'être endoctriné pour servir une élite qui possède "la vérité". Les mots-clé du nazisme ne sont-ils pas "Croire, obéir, combattre" ? Cela signifie donc que l'Etat ¹⁰ impose son idéologie sur tout le monde. L'omnipotence du leader et la comédie parlementaire sont autant de risques de voir le dictateur refuser des opinions divergentes ou d'autres niveaux de pouvoir.

Bien entendu, cela ne concerne pas uniquement les régimes nazi ou fasciste. La même question se pose pour tous les régimes que l'on qualifie de régimes "musclés". En Afrique par exemple, la puissance des régimes absolutistes a rendu presque impossible la création d'Etats simplement décentralisés. La leçon est claire: les unions fédérales ou fédératives en Afrique sont difficiles à créer dans la mesure où elles demandent de la part de leaders qui sont à la fois assoiffés de pouvoir et jaloux de leurs prérogatives, qu'ils assument une position secondaire. Mais sans une certaine forme d'union fédérale, il est difficile de créer des structures assez souples pour accueillir durablement la coopération entre régions. "*Cela revient d ne mettre qu'un demi-barrage dans le flot turbulent de la politique inter-régionale et de le voir en plus balayé par les rivalités politiques*" (cit. trad.) ¹¹.

⁹ Dont les représentants principaux sont HEGEL, JEERING, JELLINEK Ou CARRE DE MALBERG.

¹⁰ Même si l'Etat en tant que tel n'a pas toujours la même importance dans tous les régimes totalitaires. Par exemple, si pour MUSSOLINI l'Etat crée la Nation, pour HITLER l'Etat n'est qu'un instrument au service du "grand destin" du peuple allemand.

¹¹ MARTIN DENT, *Federalism in Africa, with special reference to Nigeria*, in: *Federalism and Nationalism* (Murray Forsyth éd.), Leicester University Press, Leicester & London 1989

MONTESQUIEU avait parfaitement compris cette situation lorsqu'il avait écrit: "*Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*". Cette réflexion a fondé toute la théorie de la séparation des pouvoirs, qui n'est pas toujours facile à réaliser, quand bien même elle demeure l'un des piliers de la démocratie.

Bien entendu, tout détenteur d'un pouvoir trop absolu rêve de voir toute la société partager ses idées et son mode de penser. Toute variation par rapport à la norme sera conçue comme une dangereuse déviance. Ce fut le cas pour des leaders aussi différents que STALINE, MAO ZEDONG, KIM IL. SUNG, TITO ou FIDEL CASTRO... ou encore pour le Negus HAILE SELASSIE envers l'Erythrée. Il n'y a que de rares cas où un Chef d'Etat disposant de pouvoirs considérables est resté dans les limites de la démocratie. Le Général DE GAULLE, par exemple, en dépit des pouvoirs considérables qui lui ont été attribués par la Constitution de la V^e République, a toujours respecté la démocratie. Cependant, n'oublions pas qu'il avait toujours présente à l'esprit la "grandeur de la France" et qu'il ne voulait pas reconnaître le fait régional....

De ce point de vue, la démocratie est un instrument utile pour la protection des minorités, mais bien entendu seulement dans la mesure où le principe majoritaire n'est pas considéré comme la base unique de la démocratie. Cette dernière affirmation est fautive: la base de la démocratie, c'est le gouvernement indépendant (*self-government*), et le principe majoritaire est seulement un moyen d'assurer ce gouvernement indépendant. En effet, il y a dans le cas contraire le risque que la majorité se montre tyrannique envers la minorité.

1.2.4. Intolérance et fondamentalisme

En dernier lieu, l'accroissement des croyances religieuses de type fondamentaliste montre qu'on ne saurait négliger l'importance d'un modèle essentiel pour la résolution des problèmes de minorités: la sécularisation et la neutralité de l'Etat.

Mais cette ré-émergence du fondamentalisme ne concerne pas seulement la religion. Toute la société (Occidentale et non occidentale) est de plus en plus marquée par le fondamentalisme et l'intolérance, même dans les domaines les plus surprenants: l'obligation de paraître jeune, d'être dynamique, le culte des yuppies et des golden boys (avec toutes ses conséquences économiques désastreuses) sont autant d'éléments qui font de nouvelles minorités défavorisées de toutes les personnes âgées, malades ou au chômage.

En Afrique au surplus, cette relation est aggravée par la malheureuse conjonction psychologique que l'on pourrait appeler "prémises d'inégalité", autrement dit le sens d'une supériorité innée que certains groupes ethniques développent vis-à-vis des autres en raison de leur longue domination.

Cette intolérance est non seulement fort ancienne, mais elle a toujours de mauvais résultats. Que l'on pense à la révocation de l'Édit de Nantes, qui a fait fuir hors de France de nombreux Huguenots, qui ont mis leur savoir incomparable au service d'autres pays et ont par là même causé un grave préjudice à l'économie française. Et que dire de l'expulsion des Juifs d'Espagne. Le strict athéisme des

Soviétiques a causé un tel rejet du communisme par les musulmans du Tadjikistan ou de Tchétchénie, que l'on découvre aujourd'hui le catastrophique résultat d'une telle politique.

1.3. L'enjeu

Si l'on considère la complexité du problème et de ses origines, on comprend qu'il n'est pas facile pour la constitution ou pour la loi, qui selon nos traditions s'enracine dans la souveraineté du peuple ou celle de la Nation, de concevoir un modèle de solution qui permettrait d'éviter toute tyrannie: ni celle de la majorité, ni celle de la minorité¹². Le défi est en fait dramatique, parce que si nos systèmes légaux n'arrivent pas à trouver des solutions à ces conflits de minorités, ceux-ci risquent bien d'augmenter encore et de laisser à la place à des guerres insolubles. Ce qui s'est passé au Rwanda ou en Yougoslavie, et risque de se passer au Burundi, n'est peut-être que le prélude à d'autres affrontements. C'est la raison pour laquelle le préambule de la Convention proposée par la Commission pour la démocratie par le droit contient cette phrase: *"Une solution adéquate au problème des minorités en Europe [ils auraient pu ajouter: dans le monde] est une contribution essentielle d la démocratie, d la justice, d la stabilité et d la paix"*. Quant au préambule de la Convention-cadre telle qu'elle a été adoptée, on y trouve les expressions suivantes: *"[...] la protection des minorités nationales est essentielle d la stabilité, d la sécurité démocratique et d la paix du continent [...] La création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre d la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société"*. Bien entendu, il n'est pas nécessaire de rappeler que les progrès techniques rendent ce défi encore plus inquiétant, surtout si l'on songe aux armes chimiques, atomiques etc.

Paradoxalement, quand on voit les problèmes qui ont été causés en Europe par la disparition de certains régimes autoritaires et la corruption du phénomène démocratique qui en est résulté, on est en droit de craindre que la disparition de certains régimes "forts" en Afrique ne conduise aussi à de tels résultats, qui sont exactement le contraire de ce que la démocratie permettait d'espérer...

2. Quelques solutions légales

Nous allons le voir, il existe certaines solutions légales pour tenter d'amenuiser ces tensions, voire même de réduire les conflits, bien que leurs effets dépendent essentiellement de facteurs psychologiques, ainsi que nous le verrons au point 3. Il est néanmoins certain que la simple existence de ces mécanismes est une condition essentielle pour toute solution, puisque si elle n'existaient pas la simple possibilité de leur efficacité n'existerait pas non plus...

12 Cf. par exemple JEAN PIERRE WEIBEL et al., *Minorités-prétexte*, Lausanne 1984.

2.1. La neutralité de l'Etat

2.1.1. Avantages

2.1.1.1. La neutralité religieuse

Les guerres de religion dans l'Europe chrétienne n'ont pu être surmontées que grâce à une sécularisation progressive des Etats. Dans une société pluraliste, c'est seulement un Etat neutre (donc qui ne prend pas partie) qui peut garantir la coexistence pacifique de diverses communautés religieuses. Dans les Etats européens, cette sécularisation a suivi divers modèles en raison de leurs sensibilités différentes vis-à-vis des Eglises catholique et protestante. Depuis les Edits de tolérance britanniques jusqu'à l'isolation des Protestants à la Rochelle en France en passant par le modèle allemand "*Cujus regio Ejus Religio*" ou la solution suisse de délégation de la question aux cantons (qui se sont retrouvés ainsi catholiques, protestants ou mixtes)¹³, il y a un large éventail de solutions¹⁴.

La Révolution française, opposée à l'influence politique du clergé, a développé un modèle de séparation entre l'Eglise et l'Etat, qui n'est peut-être pas le plus convaincant dans la mesure où il n'est pas dépourvu d'arrière-pensées de type anti-clérical. Un système comme celui qui a été prévu aux Etats-Unis par la "*Freedom of establishment clause*" est plus convaincant, parce qu'il dépasse le cadre étroit des religions chrétiennes pour s'appliquer à toutes les autres, y compris l'islam ou le bouddhisme.

C'est ce que la Commission pour la Démocratie par le Droit a traduit en ces termes: "*Des personnes appartenant d diverses minorités religieuses ont le droit d'exprimer leur religion et leurs croyances, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le travail, l'enseignement, la pratique et l'accomplissement des rites*".

Il faut cependant être conscient que ce modèle de séparation entre l'Eglise et l'Etat conduit finalement à une forme d'individualisme, comme c'est le cas en Europe, selon lequel l'homme est considéré comme indépendant et responsable, ce qui rejette l'idée selon laquelle il ne peut exister que comme membre d'une famille, d'un clan ou d'un Etat, au sein desquels il n'a pas le droit à l'individualité ou à l'indépendance. Le résultat, c'est que chaque citoyen devient en lui même une sorte de propre minorité et que les groupes puissants perdent de leur homogénéité, ce qui permet largement d'éviter les conflits. Si l'on considère l'exemple suisse, un tel individualisme est profitable aux minorités, puisqu'il permet de multiplier les clivages et les mélanges.

13 Cf. par exemple PETER KARLEN, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Thèse, Zurich 1988.

14 Cf. par exemple HANS R. KLECATSKY, *Die Glaubens- and Gewissensfreiheit and die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen and Religionsgemeinschaften in Osterreich*, in: EuGRZ 1982, p. 441.

L'inconvénient, c'est que de nombreux citoyens ne sont pas suffisamment forts pour supporter un tel individualisme. D'où la recherche de nouvelles occasions de re-socialisation, ce qui se traduit pas la montée des sectes, de l'extrême droite etc. Et donc, parallèlement, des antagonismes. L'inverse se vérifie également: les convictions fondamentalistes (qu'elles soient religieuses, politiques ou autres) rejettent précisément l'individualisme et combattent la séparation entre l'Eglise et l'Etat, ce qui - selon elles - détruirait les racines spirituelles de la société. C'est la raison pour laquelle, se fondant sur cette croyance (postulat), des groupes ou des clans tentent d'augmenter leur pouvoir et de considérer les autres groupes comme des minorités indésirables.

2.1.1.2. La neutralité de la police

Une autre possibilité de limiter les conflits de minorités, auquel on prête malheureusement trop peu d'attention, est la neutralité de la police, dont l'un des meilleurs exemples peut être trouvé en Grande-Bretagne.

Dans la grande majorité des pays, le gouvernement exécute la volonté du législateur, par la force si nécessaire. C'est le devoir du gouvernement de s'assurer que la majorité puisse imposer sa volonté par des processus démocratiques, et non par la force. Mais comment, dans des Etats ou - par exemple - la majorité et la minorité représentent respectivement 51% et 49% de l'électorat, la police dont le devoir est d'exécuter la volonté du gouvernement, peut-elle apparaître vis-à-vis de l'opposition institutionnalisée comme un pouvoir légitimé à maintenir l'ordre et la paix.

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des Etats, en Grande-Bretagne la police n'est pas responsable devant le gouvernement, pas plus qu'elle ne reçoit d'ordres de sa part. Le gouvernement a l'obligation d'attendre une décision de justice qui peut seule contraindre la police à prendre des mesures, lorsque cette dernière ne le souhaite pas. De cette manière, la police est largement indépendante de l'exécutif et de l'administration. Ainsi, lorsqu'elle intervient dans un conflit entre travailleurs et grévistes, on ne peut pas dire qu'elle représente le gouvernement ou l'opposition (que l'un ou l'autre soit travailliste ou conservateur). Ainsi, l'objectivité et la crédibilité de la police sont telles que la population a pleine confiance en elle. Un tel modèle d'agence étatique institutionnellement indépendante de l'exécutif, comme le sont les juges, et qui est donc privée de sentiments de vengeance, peut contribuer, sinon à résoudre, du moins à rendre moins violents les conflits ethniques. En effet, tout "ethnification" de la force ne peut qu'associer la répression à une certaine "ethnie", association dont les séquelles peuvent subsister pendant des décennies, voire des siècles, dans les esprits des populations opprimées.

2.1.2. Désavantages

La neutralité de l'Etat n'est cependant plus suffisante dès qu'il s'agit de promouvoir une minorité. Il y a des cas dans lesquels la bienveillante neutralité de l'Etat ressemble plutôt à un blanc-seing donné à des activités douteuses dans certains domaines. Bien entendu, la distinction n'est jamais facile à établir. Elle appartient aux difficultés liées à la protection des minorités: à partir de quel moment

l'Etat doit-il intervenir dans les questions de minorités? À partir de quel moment lui est-il nécessaire d'interférer dans l'ordre des choses pour protéger ou promouvoir une minorité, abandonnant ainsi sa neutralité?

La question est d'autant plus délicate que les droits de l'Homme sont souvent considérés comme un bouclier par l'Etat. Mais est-il par exemple acceptable que la liberté de parole ou de réunion permette à des groupes racistes de promouvoir leurs théories?

2.1.3. L'expérience suisse

En ce qui concerne les guerres de religion, l'expérience suisse est malheureusement très vaste... Ainsi durant les premiers jours de la Réforme, ZWINGGLI lui-même a été tué au cours d'un conflit entre Catholiques et Protestants, et la Suisse moderne est construite sur les vestiges d'une guerre civile appelée Guerre du Sonderbund (1847), elle aussi entre Catholiques et Protestants.

En Suisse cependant, la neutralité de l'État a joué un rôle très positif. On pourrait cependant ajouter que c'est moins la neutralité de l'État lui-même qui s'est révélée décisive que la neutralité de la société dans son ensemble.

À la fin du XVII^e siècle, la Suisse était une confédération très lâche de cantons souverains, querelleurs, peu démocratiques... et souvent très pauvres. La pauvreté et le manque d'unité ont conduit à l'annexion du pays par les troupes de Napoléon en 1798 puis à des décennies d'instabilité politique qui ont culminé avec la guerre civile de 1847. Mais la création d'un véritable Etat fédéral en 1848 a mis un terme aux querelles et a permis la naissance d'un Etat plus prospère, parce que plus uni. Cette naissance a coïncidé avec l'époque de la révolution industrielle, et la Suisse a rapidement su se faire une place dans les nations industrialisées en raison de la qualité de sa main d'oeuvre. Le développement des transports et du tourisme ont même apporté au pays une certaine prospérité. La morale de l'histoire pourrait être exprimée en ces termes: aussi longtemps que des citoyens sont occupés à créer leur propre bien-être, ils n'ont plus assez de temps à consacrer à d'autres combats, qu'ils concernent la langue ou la religion. Comme Marx l'avait justement noté - mais dans des buts différents - les facteurs socioéconomiques jouent un rôle essentiel dans la vie politique d'une société.

Mais bien entendu, le gouvernement suisse s'est efforcé lui aussi de rester à l'écart des conflits qui risquaient d'opposer certains groupes du pays. C'est ainsi que petit à petit le Conseil fédéral, qui est la plus haute autorité exécutive de Suisse, n'a plus été composé uniquement de représentants des vainqueurs de la Guerre civile de 1847, mais a regroupé des représentants de tous les parties, les cantons, les langues et les religions du pays. Depuis 1959, il est composé selon une alchimie subtile qui reflète le plus fidèlement possible la diversité des composantes du pays, et ce n'est pas pour rien qu'on appelle cette subtile composition la *formule magique* (voir le chapitre sur le consociationalisme) A noter que cette formule n'est pas prévue par un texte constitutionnel ou légal, mais qu'elle ressort de la coutume et de la sagesse des politiciens.

Un exemple de cette "neutralité" est donné par la participation de la Suisse aux Sommets de la Francophonie. En raison précisément de sa neutralité, le Gouvernement n'a pas voulu associer la Suisse multilingue aux travaux d'une association de pays uniquement francophones. Mais les francophones de Suisse ont été très mécontents de cette décision, et comme après consultation de tous les milieux germanophones il n'y avait pas d'opposition, la Suisse a rejoint la Francophonie et a été représentée à la réunion de l'île Maurice par un Conseiller fédéral qui parlait allemand...

2.2. La protection judiciaire des droits de l'Homme

2.2.1. Les avantages

2.2.1.1. La protection des minorités dans la Constitution

La situation dramatique dans tous les pays de l'ancien bloc soviétique montre que les minorités sont spécialement en danger lorsqu'un Etat totalitaire interdit les partis politiques et réduit le parlement au rôle d'une Chambre d'enregistrement. L'oppression générale de la société conduit également à de nouvelles discriminations envers les minorités ¹⁵. Et lorsque ces dernières tentent de se battre pour leurs droits, elles n'ont rien d'autre à attendre qu'une sévère répression. Ainsi par exemple, même si le droit de sécession était inscrit dans l'ancienne constitution soviétique, tout citoyen russe qui aurait suggéré la mise en oeuvre de ce principe constitutionnel aurait risqué la peine de mort ¹⁶... ce qui n'a d'ailleurs pas empêché le naufrage de tout le bloc soviétique. Voilà pourquoi il est si important de promouvoir les droits de l'Homme.

Il faut noter cependant que les droits de l'Homme tels qu'ils étaient inscrits dans la Déclaration française de 1789, ou dans le premier amendement américain, avaient surtout une valeur programmatique, puisqu'ils étaient aux mains de la majorité, autrement dit du législateur. C'est le mérite de la célèbre décision de la Cour Suprême américaine *Marbury v. Madison*, que d'avoir introduit, grâce au fameux "Justice" MARSHALL, l'idée que ces droits de l'Homme ne sont pas efficaces s'ils sont soumis à l'arbitraire du législateur et qu'ils ne sont suffisamment garantis que si une cour constitutionnelle peut protéger les minorités contre le législateur et la majorité.

La croyance, dérivant de la pensée de ROUSSEAU, en une réalisation absolue de la volonté générale par la majorité démocratique, se trouve aujourd'hui en contradiction avec la conviction selon laquelle la démocratie peut elle aussi commettre des erreurs et qu'il doit y avoir également des limites à la souveraineté de la majorité ¹⁷.

15 *"Totalitarian states, particularly Soviet Russia, don't know as democratic states law and liberty as essential factors of coexistence of men and people; the only important factor they know is the power."* KONRAD ADENAUER, conférence prononcée lors de la 18^e session du Bundestag, le 08.11.1950; in: ROLAND DELCOUR, Konrad Adenauer, Les Destins politiques, Seghers, Paris 1966, p. 139.

16 À propos des nationalités dans l'ancienne Union soviétique, cf. UIBOPUU HENN-JURI, *The international legal Status of Soviet Minorities today*, Review of socialist law, Leyden 1976, p. 217ss.

17 C'est ce que nous avons dit lorsque nous avons rappelé que le premier principe de la démocratie est le principe majoritaire.

Il faut ajouter que l'idée fondamentale de Rousseau est dangereuse parce qu'elle conduit à la dictature de la majorité et à une société très conformiste. Et c'est là que peut surgir un problème: dans l'ensemble, la protection des minorités leur donne le droit d'avoir une mode de vie différent que le modèle imposé par la société. De ce point de vue, la nation de protection des droits de l'Homme rejoint la notion de tolérance.

Bien entendu, il est impossible aux juges et aux cours de faire complètement abstraction du concept de majorité. De *Plessy v. Ferguson* à *Brown v. Board of Education*, près d'un siècle s'est écoulé au cours duquel la Cour suprême n'a cessé de protéger et de renforcer les droits des Américains de couleur. Son exemple montre que l'incorporation de la protection des droits de l'Homme dans la juridiction constitutionnelle reste une des meilleures garanties de protection des minorités ¹⁸.

2.2.2. Désavantages

Certes, on ne saurait s'opposer à la protection des droits de l'Homme, mais quelques remarques s'imposent. Par exemple, ils ne sont pas suffisants sans une solide incorporation sociale, comme nous le verrons sous § 3. Dans le domaine des libertés, le libéralisme absolu n'est pas forcément la meilleure solution: il ne sert à rien d'être libre d'appartenir à une minorité, si cela conduit automatiquement à la pauvreté ou au chômage.

A première vue, la réalisation du principe "*One man, one vote*" a eu un impact essentiel pour la résolution des problèmes de minorités. En Grande-Bretagne en 1832, la concrétisation de ce principe a eu plus de succès pour résoudre la question sociale que, par exemple, les lois sociales de Bismarck en Allemagne, parce qu'à travers le droit de vote généralisé les travailleurs anglais ont pu directement faire valoir leurs intérêts. De son côté, le Parlement de l'empire allemand - et donc avec lui les travailleurs - n'avait pas tant de pouvoir.

L'octroi progressif du droit de vote aux Noirs américains a lui aussi contribué à l'amélioration de leur situation. En fait, le droit de vote et d'éligibilité représente une condition déterminante la réalisation des libertés et des droits de l'Homme, non seulement de la majorité, mais également des minorités. En exerçant leurs droits démocratiques, ils peuvent avoir une influence directe, exprimer publiquement leurs doléances et espérer que les injustices les plus flagrantes seront supprimées. Malheureusement, l'expérience montre que les minorités discriminées ne réagissent pas toujours de la manière qui convient, en d'autre terme que ce ne sont pas toujours les groupes les plus discriminés qui font le plus de bruit...

18 À propos de l'importance des droits de l'Homme pour notre propos, cf. B. DE WITTE, *Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique*, in: *Langue et Droit*, Montréal 1989, p. 85ss. L'auteur explique que l'approfondissement et l'étude de la théorie des droits fondamentaux au cours des 20 dernières années montre que leur utilisation "créative" permet une réelle protection de la diversité linguistique.

Bien entendu - si l'on reprend l'exemple américain - il ne sert à rien que les Noirs soient constitutionnellement protégés si en fait ils sont socialement discriminés. Dans le même ordre d'idée, même si la Cour suprême israélienne n'hésite pas à condamner des soldats israéliens coupables d'exactions envers des Palestiniens, son comportement courageux sera inutile aussi longtemps que, dans toute la région, la situation sera dramatiquement défavorable aux Palestiniens.

2.2.3. L'expérience suisse

Il est intéressant de noter ici qu'en ce qui concerne les minorités linguistiques, la Suisse ne suit pas le principe de leur réalisation via les droits de l'Homme, mais qu'elle applique le principe de la territorialité des langues. Dans ce pays qui connaît quatre langues principales, les cantons eux-mêmes sont libres de choisir quelle est la langue officiellement parlée sur leur territoire (bien entendu, tout le monde est libre de s'exprimer en privé dans la langue qu'il désire). Par exemple, si un canton se déclare germanophone, tous les habitants doivent parler allemand dans leurs relations avec les autorités. Toutes les écoles, les tribunaux et les administrations parlent uniquement l'allemand. Un nouvel habitant francophone doit s'adapter. Des écoles privées dans une autre langue sont très rares, et les cantons sont très hésitants à pratiquer le bilinguisme.

À côté de cela, la Suisse fait concrètement l'expérience de l'internationalisation des droits de l'Homme, dans la mesure où elle dépend de plus en plus de la Convention européenne des droits de l'Homme. Par exemple, le petit canton d'Appenzell Rhodes Intérieures (13'500 habitants), où les femmes n'avaient pas le droit de vote au niveau cantonal, a été obligé par le Tribunal fédéral, en vertu de la Convention européenne, d'accorder ce droit de vote à sa population féminine. Dans ce cas, le principe suisse de la liberté d'organisation des cantons a été battu en brèche par la Convention européenne.

2.3. Décentralisation et fédéralisme

2.3.1. Avantages

Un des aspects les plus importants du fédéralisme est celui de son utilisation potentielle pour accommoder la diversité tout en respectant l'unité (ou vice-versa).

En effet, en dépit de l'égalité politique, un risque subsiste que la majorité ne se montre tyrannique envers la minorité. Pour y remédier, aux côtés d'un Etat pluraliste doté d'un éventail complet de droits de l'Homme, on peut imaginer une délégation de ces droits - même des droits politiques - au moyen de la décentralisation, ce qui revient à permettre une protection de leurs droits par les minorités elles-mêmes.

Il y a - grosso modo - deux grandes conceptions de l'Etat qui se sont fait jour depuis l'origine du développement constitutionnel il y a quelque 200 ans: la centralisation française et le fédéralisme américain. Les Girondins français, et surtout à leur suite les Jacobins, suivant en cela la tradition française de

l'absolutisme monarchique, ont cherché à établir la liberté, l'égalité et la fraternité dans un Etat hautement centralisé qui devait lui-même garantir ces trois principes à travers tous les départements et toutes les communes. Le modèle américain, au contraire, est basé sur l'idée que les petites démocraties, qui existaient déjà avant la création de la fédération, ne peuvent être améliorées que si elles sont protégées dans le cadre d'une plus grande démocratie.

La démocratie dans la démocratie, tel est le modèle de l'Etat fédéral américain, basé sur la conception selon laquelle la souveraineté est divisible. Il semble bien que ce modèle fédéral des Etats-Unis d'Amérique n'a réussi à s'établir qu'au cours du XX^e siècle, mais qu'il doit être considéré comme la base d'une solution fédérale pour tous les Etats confrontés à des problèmes de minorités à connotation territoriale. C'est la raison pour laquelle la Belgique a essayé de résoudre ses problèmes linguistiques en divisant le pays en trois régions linguistiques ¹⁹. Dans ce même ordre d'idée, on peut imaginer que le système fédéral créé en Europe par la Suisse ou l'Allemagne a inspiré la Constitution espagnole ou le régionalisme italien.

En Afrique, le centralisme à tendance dictatoriale montre clairement que sans des autonomie de type plus au moins fédéral, il semble difficile de créer des Etats stables dans lesquels on trouve des clivages ethniques, comme l'ont montré - notamment - les expériences du Soudan et de l'Ethiopie. Mais comme en Afrique la tradition fédérale est inexistante, c'est peut-être au niveau des communes qu'il sera possible d'entreprendre quelques expériences de décentralisation.

2.3.2. Désavantages

Le seul désavantage du fédéralisme - mais il est de taille - c'est sa complexité. Comme le relevait très justement DENIS DE ROUGEMONT: *"Le Fédéralisme est marqué par son amour de la complexité, par opposition au simplisme brutal des régimes totalitaires"*.

La décentralisation "du haut vers le bas" est en règle générale difficile à réaliser. On voit par exemple en Europe que les expériences de décentralisation menées en France et en Italie ne sont guère convaincantes. La situation est peut-être plus satisfaisante en Espagne. Mais le seul cas provisoirement réussi d'Etat fédéral créé de la sorte reste la nouvelle Belgique fédérale. L'exemple de l'Afrique du Sud *quasi fédérale* est lui aussi instructif et méritera d'être examiné avec attention.

En pratique, si la décentralisation et le transfert de droits politiques à des collectivités territoriales de niveau inférieur peut indiscutablement contribuer à rendre les problèmes de minorités moins aigus, il faut faire bien attention au fait que, dans chacune des nouvelles collectivités ainsi formée, il peut se trouver de nouvelles minorités qu'il faudra prendre soin de ne pas discriminer à leur tour. Un tragique exemple de ce fait est la Yougoslavie, où la division du pays en six républiques indépendantes a rendu les conflits de minorités encore plus aigus qu'auparavant - au point de dégénérer en guerre civile. C'est la raison pour laquelle il est indispensable que le modèle fédéral (ou décentralisé) soit accompagné par une protection constitutionnelle des droits individuels de la (ou des) minorité(s) qui doivent vivre en compagnie de la majorité sur le territoire décentralisé.

19 Cf. Parmi d'autres JEAN BEAUFAYS, *Belgium A dualist political System*, in: Publius, Philadelphia 1988, p. 63.

C'est seulement à partir du moment où les majorités, dans toutes les entités décentralisées, sont obligées de respecter les droits fondamentaux de leurs propres minorités, que l'élément "fédéralisme" peut être considéré comme une contribution essentielle à la solution des conflits de minorités.

Mais bien entendu, la division d'un pays en un trop grand nombre d'entités disposant de trop peu de moyens ne fera que renforcer l'État central. Cela correspond à la situation du Nigéria, dictature militaire qui a créé tant d'États-membres que ces derniers se trouvent totalement démunis et ne peuvent plus jouer leur rôle de contrepoids vis-à-vis de l'État central. La Suisse a gagné un seul nouveau canton en 150 ans, le Nigéria est passé de 3 à 30 en 31 ans...

2.3.3. L'expérience suisse

En ce qui concerne les structures fédérales, il faut relever divers éléments qui font du fédéralisme suisse l'un des plus "authentiques" si tant est que l'on puisse utiliser ce terme.

Par exemple, les cantons disposent de pouvoirs relativement importants. Ils sont libres de leur organisation (la seule condition étant qu'ils demeurent des "républiques"); ils exécutent les lois fédérales avec leurs propres administrations et leurs propres fonctionnaires. En fait, la répartition des compétences entre la confédération et les cantons est très compliquée, mais il faut noter qu'il y a peu de tâches appartenant exclusivement à la Confédération ou aux cantons. La majorité des compétences sont parallèles ou concurrentes. La compétence originaire demeure auprès de ceux-ci, selon l'art. 3 de la Constitution. Et lorsque la Confédération édicte une nouvelle loi, elle consulte les cantons.

Au surplus, la Confédération garantit aux cantons leur existence et leurs frontières, ce qui signifie qu'il est extrêmement difficile de créer de nouveaux cantons ou de modifier la taille de l'un d'entre eux. En fait, une telle opération requiert une modification de l'article premier de la Constitution, ce qui signifie l'acceptation obligatoire de la double majorité du peuple et des cantons.

En matière financière - et l'argent reste le nerf de la guerre - les cantons ont tous le droit de prélever leurs propres impôts. Très schématiquement, les finances publiques en Suisse se répartissent à raison d'un tiers pour la Confédération, un tiers pour les cantons et un tiers pour les communes. Cela signifie que, pour n'importe quel pays, le passage d'un système centralisé à un système de type suisse reviendrait pour le gouvernement central à perdre les deux tiers de sa capacité financière, ce que bien évidemment aucun gouvernement au monde n'accepterait de faire.

En ce qui concerne les relations entre les cantons et les communes (municipalités), il faut relever que ce domaine dépend exclusivement du droit cantonal, et donc que le statut des communes varie fortement d'un canton à l'autre. Dans les cantons de tradition française, où donc la centralisation est plus marquée, les communes ont moins de pouvoir que dans les cantons de tradition germanique. Le canton des Grisons, par exemple, avait même envisagé au siècle dernier d'instituer un parlement bicaméral dont une chambre aurait représenté les

communes ²⁰. Cependant et quelle que soit la tradition cantonale, les communes jouissent de compétences considérables dans des domaines tels que l'assistance, le droit des constructions, la circulation, les écoles primaires etc.

En conclusion, les cantons et les communes ont de réels pouvoirs et de réels moyens financiers. Cette compétence les aide à jouer leur rôle de "fractionneurs" des problèmes minoritaires. La fierté d'appartenir à un canton déterminer peut se conjuguer avec celle d'appartenir à une certaine "composante" (religieuse, linguistique, sociale etc.) ce qui crée de nouvelles divisions au lieu de renforcer les blocs antagonistes.

2.4. La protection institutionnelle des minorités

2.4.1. Avantages

On peut trouver quelques autres cas de garantie institutionnelles qui imposent des limites à la majorité, non seulement en ce qui concerne ses propres décisions (juridiction constitutionnelle), mais également dans le processus de formation de la volonté nationale. Ce sont par exemple:

- L'obligation d'une *majorité qualifiée* pour les amendements constitutionnels. En Suisse par exemple, une modification de la Constitution nécessite une double majorité: celle des votants ET celle des cantons ²¹.
- Le *bicamérisme*: une seconde chambre représente les Etats-membres. Sa création a été considérée comme un élément essentiel du fédéralisme américain dans la Constitution de 1787, et ainsi a été reprise par la Constitution suisse de 1848. On en parle beaucoup aujourd'hui en Europe, mais en raison du déficit démocratique de la Communauté et de son parlement, cette discussion reste assez théorique.
- La représentation *proportionnelle*: elle permet une meilleure représentation des minorités que le système majoritaire. Mais elle peut également conduire à un tel éparpillement des voix que le gouvernement ne peut plus compter sur une majorité claire et passe son temps à essayer de former des coalitions.
- Institutionnaliser le droit d'initiative et de référendum peut permettre à certaines minorités d'exprimer leur opinion. En plus, toute nouvelle votation est une Occasion de créer de nouvelles majorités et de nouvelles minorités, ce qui peut une fois encore éviter la formation de blocs trop homogènes. Mais attention à ne pas confondre démocratie semi-directe et plébiscites.
- L'instauration de gouvernements collégiaux, comme cela se pratique en Suisse tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, permet de mieux tenir compte des diverses sensibilités de la population. Il est très difficile pour UN président ou UN premier-ministre, à moins qu'il ne soit exceptionnellement charismatique (le Général DE GAULLE, Nelson MANDELA) de représenter tous les habitants de son pays.

20 Mais il a été jugé contraire à la Constitution.

21 En fait, il est très rare d'avoir une majorité et pas l'autre

Si le chef d'Etat est un collège de différents membres, les diverses minorités y trouveront place et le gouvernement gagnera en légitimité. En Suisse par exemple, personne ne voudrait accepter un seul président correspondant à une seule des caractéristiques du pays.

2.4.2. Désavantages

Un argument qui est toujours avancé lorsqu'il s'agit de combattre l'instauration de telles mesures est le fait qu'elles peuvent créer des lenteurs, voire des impasses. Cependant, ces lenteurs sont compensées par un autre élément: si des mesures sont longues à être décidées, une fois qu'elles le sont, elles ne sont plus contestées, car tout le monde a été consulté et s'est mis d'accord. Une telle procédure est également liée au consociationalisme.

Sans ces freins démocratiques, le processus de décision est beaucoup plus rapide, mais il peut conduire à des décisions maladroites. L'introduction plus que malheureuse de la poll-tax par Mme Thatcher lui a fait perdre son poste. Si elle avait introduit un peu de *consociationalisme* dans sa prise de décision, l'issue eût été bien différente. Un autre exemple concerne la réunification allemande: le Chancelier Kohl a été capable de la réaliser très rapidement, mais sans doute n'a-t-il pas assez tenu compte des problèmes, qui sont encore loin d'être résolus et ne feront que s'aggraver.

Un dernier problème lié à ces institutions est le fait que, si elles sont créées POUR les minorités, il faut que ces dernières les utilisent. Or en général ce sont plutôt les groupes de pression qui en font usage. L'institutionnalisation de solutions de protection des minorités ne peut être utile que si les minorités elles-mêmes se prennent en main.

2.4.3. L'expérience suisse

Le "*Liberty Fund*" américain a organisé en mars 1992 à Brunnen (Suisse) un symposium consacré à l'"Expérience suisse de la liberté fédérale". Une des conclusions les plus révélatrices de cette conférence a été l'admiration des Américains pour les mécanismes compliqués de la démocratie directe et du fédéralisme en Suisse, mécanismes que l'on peut classer sous l'appellation - barbare - de consociationalisme, ou plutôt démocratie de concordance (*Konkordanzdemokratie*), à propos de laquelle nous reviendrons au § 4, mais dont certains éléments méritent d'être mentionnés ici.

Deux des éléments représentatifs de cette démocratie de concordance sont les procédures de consultation et le référendum (mais il y a aussi la composition des gouvernements collégiaux).

La *procédure de consultation* est une tradition qui exige que, avant d'être adoptée par le parlement, une nouvelle loi doit être soumise aux cantons, aux organisations faïtières, aux groupes de pression, aux personnes intéressées etc., qui ont alors la possibilité d'exprimer leur opinion. Toutes ces opinions sont ensuite soigneusement examinées avant que le projet définitif ne soit rédigé.

Le référendum, quant à lui, est la possibilité donnée à tous les citoyens de voter sur la création, la modification ou l'abrogation d'une loi. Ce référendum est obligatoire ou facultatif en fonction de la réglementation cantonale et de l'objet. Les questions constitutionnelles sont toujours soumises au référendum obligatoire. En ce qui concerne les questions législatives cela dépend des cantons. Si le référendum législatif est obligatoire, cela signifie que toutes les lois sans exception sont soumises à la sanction populaire. S'il est facultatif, cela signifie qu'elles ne sont soumises au vote populaire que si un certain nombre de citoyens le demande.

De cette manière, le législateur suisse a toujours une "épée de Damoclès" au-dessus de sa tête, d'abord en raison de la procédure de consultation (si toutes les opinions exprimées sont opposées au projet), ensuite et surtout en raison du référendum, ce qui l'empêche de prendre des décisions arbitraires qui pourraient créer des problèmes ou nuire aux intérêts d'une minorité. Par ailleurs en Suisse la fréquence des votations populaires fait que tous les trois mois de nouvelles majorités et de nouvelles minorités sont créées en fonction des objets spécifiques qui sont soumis au vote des citoyens.

Mais là encore, attention aux clivages. Si le référendum ne fait que reproduire toujours les mêmes oppositions entre certains groupes, il ne fera que renforcer les antagonismes au lieu de les effacer.

3. Les véritables questions

En fait, lorsque nous considérons les solutions légales, force est de constater que la constitution et la loi ne peuvent résoudre les discriminations que d'une manière limitée. Les instruments légaux, aussi bien conçus qu'ils puissent être, fût-ce l'instauration d'un régime fédéral, ne peuvent protéger les minorités que s'ils se déploient dans un environnement authentique, solidaire, tolérant et plein de sagesse. En Inde par exemple, si des centaines de minorités linguistiques peuvent coexister paisiblement, c'est moins dû à l'existence d'un Etat fédéral qu'à la tradition séculaire de tolérance de la société indienne envers les diverses langues et les diverses religions, dans une vision syncrétiste de la société. Le fait que les Sikhs, par leurs revendications de type personnel, aient perdu cette tolérance et cette sagesse montre que la perte d'un environnement favorable peut mettre en danger l'équilibre politique d'un pays, avec toutes les conséquences que cela suppose.

3.1. L'authenticité

Il est parfaitement inutile de prévoir une quelconque mesure constitutionnelle sans la ferme volonté de l'appliquer, et en plus de bonne foi. Tout au contraire, l'inscription de dispositions généreuses dans une constitution, mais dont chacun sait qu'elles n'ont qu'un but déclamatoire (donc encore moins que déclaratif) conduit à une perte de confiance de la population envers ses autorités. Bien entendu, il n'est pas toujours facile d'être authentique...

En ce qui concerne par exemple la protection des droits de l'Homme, nombre de juristes provenant des pays en développement soutiennent que la protection des droits fondamentaux et le développement de l'État dépendent de

conditions externes, surtout économiques. Certes, les citoyens jouissent de plus de libertés dans un Etat-providence que dans un pays pauvre, parce que les possibilités économiques de profiter de cette liberté sont plus grandes, mais ce serait faux de prétendre que la protection des droits de l'Homme dépend uniquement de considérations économiques. "*La pauvreté ne saurait excuser la torture!*". Il y a des droits fondamentaux qui doivent être respectés, même dans les conditions économiques les plus difficiles. C'est même plutôt le contraire: c'est dans ces circonstances difficiles que les droits de l'Homme doivent être défendus avec le plus grand soin, parce que c'est précisément dans ces circonstances qu'ils trouveront l'environnement le plus favorable à leur négation ou à leur violation. En plus, l'honnêteté oblige à dire que la protection des droits de l'Homme ne coûte souvent pas grand-chose, alors que l'entretien d'armées, de polices secrètes etc. est fort cher... et ne sert à rien, comme l'a prouvé l'effondrement de tous les régimes communistes, qui disposaient pourtant de polices secrètes aux moyens pratiquement illimités.

En ce qui concerne le fédéralisme, la question de l'authenticité survient souvent au moment de la création de structures décentralisées. Comme nous l'avons vu, l'institutionnalisation de certaines formes de décentralisation peut se révéler un excellent moyen de limiter les tensions ethniques. Mais cela n'est vrai que si le transfert des compétences est authentique. Les moyens légaux, politiques et financiers à disposition des entités décentralisées sont souvent tellement limités qu'une telle institution ne peut pas fonctionner. En Europe par exemple, les essais de décentralisation se sont révélés décevants en raison des hésitations énormes des administrations nationales envers l'abandon "vers le bas" d'une partie de leurs prérogatives alors que précisément l'intégration européenne les prive aussi de pouvoirs "vers le haut" ²². Le pays souffre toujours de ce manque d'authenticité. Au Nigéria par exemple, les dictateurs militaires (mais les gouvernements civils n'ont pas procédé différemment) ont complètement méconnu certaines institutions du fédéralisme.

Cet élément d'authenticité met en lumière l'absence de bonne foi des politiciens et des responsables gouvernementaux. Aussi longtemps qu'un pays sera dirigé par un gouvernement plus ou moins dictatorial qui ne songe qu'à son propre profit et se moque du bien-être de la population, il sera bien entendu impossible d'envisager le moindre début de solution aux conflits ethniques. Bien au contraire, ce sont souvent des politiciens à moitié fou qui mettent le feu aux poudres: Hitler avec le nationalisme germanique ou Milosevic avec le nationalisme serbe, les dirigeants des Tigres de l'Elaam au Sri Lanka ou les imams de Téhéran, tous ces politiciens ont allumé les feux de l'intolérance et de la discorde... qu'on ne peut ensuite plus jamais éteindre.

Une identique exigence d'authenticité s'applique à tous les moyens légaux que nous avons examinés. Une technique dont le but est de protéger une minorité ne peut être efficace que si elle est pleinement appliquée et si elle dispose de tous les moyens nécessaires pour atteindre son but.

22 BERNARD CHANTEBOÛT, *Droit constitutionnel et science politique*, 9^e éd., Éditions Arman Collin Coll. U, Paris 1989. p. 76ss.

Autrement dit si elle est authentique. Le pire en la matière, ce sont bien entendu les arrière-pensées des politiciens qui institutionnalisent certaines solutions non pour le bien-être de leur peuple ou la résolution des problèmes de minorités, mais uniquement pour améliorer leur position ou celle de leur parti.

La même exigence s'applique à la neutralité de l'État, dans la mesure où il sera très difficile à une autorité qui n'est pas de bonne foi, et qui est marquée par le totalitarisme ou le fondamentalisme, de prendre des mesures envers les minorités. Comment un Saddam Hussein pourrait-il "authentiquement" garantir les droits de la minorité Kurde en Irak? De l'autre côté de la frontière, en Turquie, la manière dont est traité le conflit kurde montre que le manque d'authenticité dans l'octroi de certains droits est une source infinie de problèmes.

D'une certaine manière, c'est ce que la Commission pour la démocratie par le droit a traduit dans l'art. 12 de son projet: *"Les droits énumérés aux art. 5, 7 et 10 de la présente convention ²³ ne peuvent connaître d'autres restrictions que les restrictions qui sont prévues par la loi et qui représentent les mesures nécessaires, dans une société démocratique, d la sécurité publique, d la protection de l'ordre public, de la santé et de la morale, ou pour la protection des droits et des libertés"*.

3.2. La solidarité et la responsabilité

La solidarité est l'un des principes les plus essentiels du fédéralisme. Dans une Fédération, il y a en effet des États-membres plus grand ou plus petits, plus riches ou plus pauvres, plus "intéressants" ou moins intéressants etc. L'essence même du fédéralisme revient à permettre la création - grâce à des moyens techniques ou par le simple fait de leur voisinage - d'un certain ajustement financier entre les diverses composantes, autrement dit d'un transfert des plus riches vers les plus pauvres. En fin de compte, un tel transfert sera bénéfique à tout le pays, puisqu'il engendrera une amélioration de la situation financière des parties les plus pauvres, ce qui ne peut qu'être profitable à tout le monde. Cela donne aux plus pauvres une possibilité de développement, et chacun sait que les problèmes économiques en font qu'aggraver les problèmes politiques. Un autre avantage de cette solidarité est de permettre, à l'intérieur d'un pays, de tenir compte des variations de productivité au fil des décennies: telle région produisant un bien recherché connaîtra la richesse pendant un certain temps, avant que le bien en question ne perde de sa valeur et ne soit supplanté par un autre bien, produit... ailleurs dans le pays.

C'est là que se vérifie ce proverbe tout simple mais qui caractérise tellement bien le fédéralisme: l'union fait la force. La création des Etats-Unis et de la Suisse montre avec la plus grande évidence que les petits Etats qui existaient avant la création d'un Etat fédéral étaient trop petits pour survivre et se développer. Or, il ne leur a pas été facile d'accepter de perdre une partie de leur souveraineté au profit d'une plus grande entité. Ce n'est qu'avec de grandes réticences qu'ils ont finalement accepté... pour leur plus grand profit et celui de la nouvelle entité ainsi créée.

23 Liberté d'association, de langue et de religion.

Un grand problème qui surgit à ce propos en cette fin de XX^e siècle est la reemergence des égoïsmes. On le voit très bien en Europe avec le succès des mouvements d'extrême-droite, qui ont peur de tout, qui sont contre l'Europe, la tolérance et les étrangers, qui sont brutalement nationalistes et rêvent de vivre sur la plus petite échelle possible, en un mot qui rejettent la solidarité.

En Grande-Bretagne, les électeurs choisissent les *tories* parce qu'ils veulent conserver leurs bénéfices (faux calcul, dans la mesure où les conservateurs thatchériens sont les fossoyeurs de la classe moyenne) et qu'ils ont peur de devoir partager en votant pour le *labour*. En Inde, les Sikhs tuent les Hindous parce qu'ils veulent conserver pour eux toute la richesse du Penjab. En Belgique, les Flamands et leur technologie moderne ne veulent plus payer pour la restructuration de la Wallonie et de son industrie trop traditionnelle, en oubliant que pendant des décennies ce sont eux qui ont été les bénéficiaires de l'industrie florissante des Wallons. En Italie du Nord, les riches Lombards et leurs voisins ne veulent plus payer pour le pauvre "Mezzogiorno", pas plus qu'ils ne veulent continuer à obéir à la "Rome impériale". C'est la raison pour laquelle la Ligue du Nord propose de transformer l'Italie en une fédération de trois régions (le nord, le centre et le sud). Mais si cette pseudo-fédération se révèle aussi ingouvernable que la Yougoslavie,

on est en droit de craindre le pire.

En ce qui concerne la Yougoslavie, les six républiques étaient jalouses de leur indépendance et de leurs ressources. Le pouvoir central était à peu près inexistant, et ce manque de solidarité entre les républiques a conduit à la guerre. De ce point de vue, il est intéressant de noter que la première république à faire sécession a été la Slovénie, la plus riche, qui ne voulait plus partager avec la "pauvre" Serbie. Bien entendu, le nationalisme étroit d'un Milosevic n'a fait que renforcer la détermination des Slovènes en augmentant leurs craintes de voir imposer à toutes les républiques un système strictement serbe. Là aussi, il y avait absence totale de solidarité entre les Serbes et leurs voisins. Au Nigéria, les Etats-membres producteurs de pétrole ont aussi conduit une guerre de sécession, la tristement célèbre guerre du Biafra. La guerre a été présentée comme une guerre ethnique, mais peut-on assurer qu'il n'y avait pas plutôt des considérations économiques derrière cette volonté de sécession?

Même en Suisse, le manque de solidarité joue un rôle négatif. Dans le problème du Jura, par exemple, le contentieux est né de l'accusation par les Jurassiens d'avoir été "maltraités" par les Bernois, ce dont le visiteur prendra facilement conscience en se rendant par la route de Berne

à Delémont: les Bernois ont construit de belles autoroutes vers le sud du canton (la partie germanophone), mais pas vers le nord du canton (la partie francophone). Cette anecdote illustre l'importance du sentiment d'injustice que peut faire naître le manque de solidarité. Il n'est pas étonnant qu'après cela les Jurassiens aient préféré créer leur propre canton... au prix de manifestations et de querelles relativement rares dans l'histoire suisse.

3.3. Tolérance

Pourquoi donc les Iraniens persécutent-ils les Bahaï's? Pourquoi les rois catholiques ont-ils expulsé les Juifs d'Espagne? A l'époque où l'Espagne était arabe, les Juifs étaient acceptés, ce qui a permis à des talents aussi extraordinaires qu'AVICENNE ou AVERROES de s'épanouir. Depuis lors, en dépit de la découverte - et du pillage - du Nouveau Monde, l'Espagne n'a fait que s'appauvrir. Lorsque Louis XIV a chassé les protestants de France, ce fut pour le plus grand bénéfice de la Suisse et de l'Allemagne (où les Huguenots ont apporté l'horlogerie, parmi d'autres techniques) ou de l'Afrique du Sud (où ils ont apporté la science de la vigne).

Bien entendu, il n'y a pas de science ou de technique de la tolérance. Il n'y a qu'un grand mystère, d'autant plus frappant que c'est l'élément le plus essentiel pour la coexistence pacifique des minorités. En dépit de l'arsenal juridique le plus complet, aucune minorité ne sera protégée s'il n'y a pas un grand esprit de tolérance au sein de toute la population d'un Etat.

Cette dernière analyse fait référence au fédéralisme démocratique, qui requiert une *volonté* de se fédérer, donc de signer un contrat, de conclure un pacte. Par exemple, selon Ernest RENAN, la langue invite les peuples à s'unir, mais elle ne les force pas à le faire. Comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, l'Amérique latine ou l'Espagne, des groupes de population qui parlent la même langue ne forment pas forcément une seule nation. Avec ses quatre langues, la Suisse est l'exemple parfait de ce qu'on appelle en allemand "*Willensnation*", autrement dit une nation créée par la seule *volonté* de ses citoyens et de ses régions. Il y a des cas où la volonté humaine est plus importante que la langue ou l'ethnicité. La volonté que les Suisses ont d'être unis en dépit de la diversité de leurs dialectes est beaucoup plus importante que n'auraient pu l'être le résultat de mesures de contraintes, même vexatoires. Et cette volonté fait partie de ce que nous pouvons appeler la tolérance.

Bien entendu, la neutralité de l'Etat joue un rôle important dans cette tolérance. En Iran par exemple, le fait que l'Etat soit officiellement islamique rend plus difficile toute tolérance envers les autres religions.

Finalement - et c'est peut-être la seule institutionnalisation possible de la tolérance - l'Etat ne doit cesser de répéter et de montrer à quel point la tolérance est importante. Il doit en même temps s'efforcer de repérer et de condamner les manifestations d'intolérance... sans paraître lui-même intolérant.

3.4. Sagesse

Il est important de noter qu'il appartient aux minorités elles-mêmes de prendre leur sort en main et de ne pas se contenter de se lamenter sur leur "minorisation". L'autonomie culturelle peut exister si elle se base sur une certaine autonomie économique. La survie d'une minorité culturelle n'est pas forcément mieux garantie par une déclaration de guerre à la majorité: un minimum de réalisme et d'objectivité, lié à une forte volonté politique sont des armes tout aussi

efficaces. C'est la raison pour laquelle le pouvoir économique des entités décentralisées joue un rôle si important.

Cette constatation est d'autant plus vraie que la protection institutionnelle des minorité prend souvent un caractère purement passif. Si des minorités se contentent de la non-intervention de l'Etat dans les efforts qu'elles déploient, il ne leur sera pas difficile d'obtenir satisfaction. Si en revanche elles appellent à un rôle actif de l'Etat, par exemple pour financer des mesures culturelles destinées à renforcer le multi-culturalisme, ce financement risque de se faire attendre longtemps²⁴. En vérité, les "affirmative actions" peuvent se révéler contre productives, comme le montre l'exemple du "*fédéral character*" au Nigeria.

En Suisse par exemple, la question se pose du soutien à la quatrième langue nationale, le Romanche, menacée d'extinction. Un soutien global aux langues minoritaires devrait englober également le français et l'italien, qui ne sont pourtant pas des langues menacées. Et la Confédération est-elle mieux outillée que le canton des Grisons pour soutenir le Romanche? Et une aide financière suffit-elle si les citoyens parlant le Romanche ne sont pas d'accord eux-mêmes de se battre pour sauvegarder leur langue? Résoudre avec intelligence et efficacité des questions si délicates réclame beaucoup de sagesse. On peut douter que ce soit le cas du nouvel article constitutionnel sur les langues.

Un bel exemple de sagesse - plus convaincant - est celui des cantons suisses après la guerre civile de 1847. Au lieu de poursuivre cette querelle stérile, ils ont accepté - les vaincus comme les vainqueurs - de mettre un terme à leurs dissensions et de s'asseoir à la table des négociations. Les vainqueurs ont été assez sages pour ne pas écraser les vaincus, par exemple en les annexant ou en les occupant militairement. Les vaincus ont été assez sages pour accepter leur défaite et repartir à zéro, sans que les rancoeurs ne durent des décennies. Le résultat en a été la nouvelle Fédération suisse, qui a finalement apporté la prospérité à tous, ce qui montre que la sagesse est une bonne chose. Il faut noter cependant que les cantons catholiques ont - politiquement parlant - payé cher leur défaite, dans la mesure où ce n'est qu'en 1891 qu'un premier représentant de la religion catholique a été élu au Conseil fédéral, et en 1919 seulement un deuxième, soit respectivement 43 ans et 71 ans après la rédaction de la première constitution. À l'heure actuelle où, dans la vie politique, tout le monde veut tout et tout de suite, il semble impossible de donner ainsi "du temps au temps". Mais le plus révélateur, dans cette histoire, est qu'aujourd'hui pratiquement plus personne ne s'intéresse à la religion des membres du Conseil fédéral, et qu'une représentant de la confession juive a été élue sans que l'opinion publique ne s'émeuve de cette question religieuse. Aujourd'hui, c'est la langue qui se révèle beaucoup plus intéressante. La sagesse consiste donc à ne pas donner une importance absolue à des éléments dont l'importance relative est susceptible de s'amenuiser au fil du temps.

24 C'est le cas avec l'article 27 de la Charte constitutionnelle canadienne, cf. JOSE WOEHLING, *La Constitution canadienne et la protection des minorités ethniques*, in: Les cahiers du droit, vol 27, N° 1, mars 1986, p. 175s.

De ce point de vue, il est intéressant d'examiner de plus près un exemple révélateur de la démocratie de concordance: le vote sur la suppression de l'armée. En effet, lorsque les citoyens suisses ont dû se prononcer pour ou contre la suppression de l'armée, contrairement aux espoirs du Conseil fédéral ce ne sont pas moins de 37% des votants qui ont dit "Non" à l'armée. Certes, les "Oui" ont gagné avec 63% des voix. Mais alors que dans d'autres pays on aurait considéré cela comme une large victoire des "Oui", le Conseil fédéral a été suffisamment sage pour se rendre compte qu'en réalité c'était un fort vote de protestation contre l'armée et ses structures archaïques. Alors ils ont entrepris une vaste réforme de l'armée, qui s'introduit ainsi plus efficacement dans le XXI^e siècle et a fait taire une partie des critiques qui lui étaient adressées.

Un exemple inverse peut être trouvé dans les multiples divisions du Nigéria en de nouveaux Etats-membres et de nouvelles régions. Après beaucoup de négociations politiques, de coups d'Etat et de guerres civiles, le pays est aujourd'hui divisé en quelque 30 Etats qui ne diffèrent pas beaucoup des 22 provinces qui le composaient lorsqu'il était dirigé par les Britanniques. Il eut été combien plus facile et plus sage pour le gouvernement colonial de lui octroyer l'indépendance sous la forme d'une fédération formée de ces 22 provinces, lesquelles avaient un prestige certain en tant que foyers d'identité régionale²⁵.

4. À propos de consociationalisme "*stricto sensu*"

Nous avons déjà eu l'occasion, dans les pages qui précèdent, d'aborder la question du consociationalisme. Il est maintenant temps d'y revenir un peu plus en détail, ne serait-ce que pour voir - une fois encore - que cette question est liée à toutes celles que nous venons d'examiner.

4.1. Définition

Le terme consociationalisme peut paraître un peu barbare. C'est un néologisme créé par le politologue Arend LUPHART. Dérivant du latin, on pourrait le traduire littéralement par "démocratie de consentement mutuel". En allemand, on parle de "*Konkordanzdemokratie*", qu'on peut traduire en français par "démocratie de concordance". C'est le terme utilisé pour désigner un système particulier de gouvernement qui se caractérise par la participation au sein de l'exécutif de tous les partis politiques, accompagné d'une préférence pour un mécanisme de décision qui fait appel à une large consultation²⁶.

La Suisse est en général considérée comme un exemple significatif de ce type de gouvernement, qui a été utilisé cependant dans plusieurs petits Etats européens. La caractéristique principale du modèle de démocratie de concordance est que la résolution de la plupart des conflits sociaux ne se fait pas par un système strictement majoritaire, mais plutôt par des procédés de discussion entre groupes organisés.

25 MARTIN DENT, op. cit., p. 180.

26 Nombre d'informations citées ici proviennent du spécialiste contemporain en la matière, Gerhard LEHMBRUCH, professeur à l'Université de Constance, à qui l'on doit notamment *Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, N° 23 (spring 1993), p. 43ss.

Depuis la fin du siècle dernier, ce système se traduit par la participation de tous les principaux partis politiques dans le règlement des conflits, ainsi que leur participation dans les gouvernements, fédéral et cantonaux. Au fil du temps, l'incorporation des partis et des groupes religieux s'est accompagnée de celle des groupes de pression et des grandes associations de type corporatiste.

4.2. Naissance du terme

En fait, le consociationalisme trouve ses racines dans ce qu'on appelle le "*pluralisme segmenté*", autre terme un peu barbare qui désigne tout simplement le fait que certains groupes minoritaires - qu'ils soient linguistiques, religieux, idéologiques ou autres - ont commencé à se doter d'une structure d'organisation complexe regroupant (selon le schéma classique) un parti politique, une organisation de jeunesse et une organisation professionnelle, "chapeautés" par une sorte de directoire des élites de la minorité concernée.

Nous verrons avec le cas suisse que la réalité est plus simple que son énoncé le laisse supposer... De manière générale, la démocratie de concordance émerge quand ces segments verticaux sont cooptés au sein du gouvernement. Mais cela ne se fait ni automatiquement ni mécaniquement. La démocratie de concordance peut être interprétée comme la réponse stratégique rationnelle des élites politiques préexistantes devant la montée en puissance du pluralisme segmenté, dans un environnement institutionnel spécifique où il devient difficile pour la majorité en place de continuer à gouverner contre l'opposition de minorités qui se sont renforcées. C'est ce que le roi de France Henri IV avait exprimé beaucoup plus simplement: "*La meilleure façon de supprimer ses ennemis, c'est de s'en faire des amis*".

De ce point de vue, l'exemple suisse est un peu particulier, dans la mesure où le "pluralisme segmenté" des minorités (catholiques, socialistes) a été à son tour fragmenté par les clivages régionaux et linguistiques, qu'on retrouve aujourd'hui dans le manque d'homogénéité des partis politiques au niveau fédéral (les partis ont une assise cantonale, voire régionale, phénomène qu'on retrouve aux Etats-Unis).

4.3. Les origines communales du consociationalisme suisse

Deux éléments importants doivent être rappelés ici. Le premier est que - surtout dans les pays en développement - la base de toute démocratie doit se trouver dans des structures politiques proches du peuple, par exemple les communes. Le second est que tout doit s'opérer de manière pragmatique.

En Suisse, l'instauration de la démocratie de concordance n'a pas été le fruit d'une "ingénierie" constitutionnelle (comme voulait par exemple le faire Pierre BUYOYA au Burundi), mais un processus d'apprentissage social dans lequel les expériences démocratiques antérieures se sont révélées très utiles. En Suisse, ces expériences étaient celles des villes, des communes et des groupements de paysans, c'était l'expérience des administrations de communes et de la manière dont elles avaient plus ou moins bien survécu à la Réformation. Il fut en effet très

difficile de réglementer la division du pays entre catholiques et protestants, ce qui a permis de trouver des solutions originales.

En effet, le traité de paix de 1529 a établi le principe de l'autonomie religieuse des cantons qui étaient assez homogènes pour cela: soit ils demeuraient catholiques, soit ils devenaient protestants. Cependant, certains petits cantons qui n'étaient pas homogènes d'un point de vue religieux ne pouvaient pas choisir cette solution. Ils avaient une seule alternative: soit la séparation du canton en deux, soit ce qu'ils appelaient la parité ("Parität"). La première solution a été choisie par Appenzell, qui s'est divisé en 1597 en deux demi-cantons, les Rhodes Intérieures (catholiques) et les Rhodes Extérieures (protestantes). Le canton de Glaris, lui, a préservé son intégrité territoriale en choisissant la parité. De 1683 à 1837, il y eut deux administrations distinctes pour les catholiques et les protestants. Bien entendu, cette juxtaposition d'administrations était facilitée par la pratique des contrats mutuels au sein des communes. Là encore, on voit que tout est plus facile quand on va de bas en haut...

Mais en fait, l'institution de la parité remonte à l'Allemagne et au traité de paix d'Augsbourg en 1555, qui a confirmé la coexistence des territoires luthériens et catholiques et qui, sous le terme parité, a établi certaines exceptions au célèbre principe cuius regio eius religio (ce qui veut dire qu'un territoire donné a la même religion que son prince), en ce sens que certaines villes allemandes importantes étaient gouvernées à égalité par des représentants des deux religions.

Bien que les Suisses se soient de plus en plus affranchis du saint Empire Romain germanique, ils ont repris cette sage technique.

4.4. La naissance des gouvernements collégiaux dans les cantons

Une des caractéristiques institutionnelle les plus fascinantes de la Suisse reste sa tradition de gouvernements collégiaux, tant au niveau cantonal qu'un niveau fédéral.

L'année 1830, année de la Révolution de juillet en France (les "Trois glorieuses") a vu l'émergence d'un certain nombre de révolutions libérales dans les cantons suisses. En fait, c'est de là que part le schisme qui va rapidement séparer les cantons progressistes (en général protestants) et les cantons conservateurs (plutôt catholiques). Une des formes prise par cette démocratisation a été la suppression du gouvernement oligarchique des anciennes familles et l'introduction de la démocratie représentative. Comme Appenzell plus de deux siècles auparavant, la démocratisation ne fut pas toujours facile, et elle a par exemple conduit à la division du canton de Bâle en deux demi-cantons, Bâle ville et Bâle campagne. Mais comme à l'époque d'Appenzell, les autres cantons ont préféré conserver leur intégrité territoriale et, pour ce faire, ont adopté des formes de résolution des conflits sociaux par voie de discussion et d'arrangement, comme à Glaris en son temps.

Le terme de ***gouvernement de fusion*** (ancêtre du terme de gouvernement collégial) a fait ses premières apparitions en 1850 à Schwytz et en 1854 à Berne, où la majorité conservatrice a coopté l'opposition radicale au gouvernement. Le

système s'est ensuite étendu aux autres cantons en particulier après la seconde vague de démocratisation, celle des années 1860. Le résultat en fut ce système paradoxal: si dans presque tous les cantons le gouvernement est élu au scrutin majoritaire, il est en fait "volontairement proportionnel". Citons l'exemple contemporain de Fribourg, où le parti démocrate-chrétien pourrait très aisément faire élire 4 ou 5 membres sur 7 du Gouvernement cantonal, mais où il se limite volontairement à 3 élus, pour justement ne pas avoir la majorité absolue.

Cet exemple nous rappelle fort à propos que les cantons sont de véritables laboratoires de la démocratie. Le fédéralisme permet aux cantons d'expérimenter leurs propres solutions, lesquelles, si elles sont couronnées de succès au niveau cantonal, finissent toujours par triompher au niveau fédéral (démocratie, référendum, suffrage féminin etc.). C'est ce que nous allons voir maintenant.

4.5. L'introduction de la démocratie de concordance au niveau fédéral

Au niveau fédéral, la démocratie de concordance a fait son apparition un peu plus tard, dans la mouvance de cette seconde vague de démocratisation au cours des années 1860, dont les principales innovations ont été l'élection populaire des gouvernements et la démocratie semidirecte, avec l'introduction de l'initiative et du référendum (avec de subtiles différences entre Confédération et cantons qu'il serait trop long de détailler ici).

Toutes ces innovations ont eu un résultat inattendu: la nécessité d'inclure des partis minoritaires dans le gouvernement collégial fédéral. Rappelons en effet qu'après la défaite du Sonderbund, le Conseil fédéral était composé de sept membres du parti libéral-radical (les vainqueurs de la guerre) et que les catholiques conservateurs étaient soigneusement tenus à l'écart du pouvoir.

Mais la tradition suisse de démocratie de concordance (qui signifie qu'il n'y a pas d'opposition institutionnalisée) repose précisément sur l'utilisation de la démocratie directe. Vexés d'être écartés du pouvoir, les catholiques conservateurs se sont structurés (selon les principes du "pluralisme segmenté") et ont tenté par tous les moyens d'utiliser l'arme du référendum pour saper les efforts du gouvernement, formant des coalitions ad hoc avec d'autres groupes effrayés par le centralisme des radicaux suisses-allemands. En 1891, après qu'ils réussirent - par la voie du référendum - à faire échouer un premier essai de nationalisation des chemins de fer, le conseiller fédéral responsable du projet, M. Emil Welti, démissionna (ce qui est d'ailleurs contraire à la tradition suisse, selon laquelle les conseillers fédéraux ne sont pas responsables devant le Parlement, et à ce titre pas non plus devant le peuple. En cas de rejet de leurs projets, ils sont considérés comme de hauts-fonctionnaires sans responsabilité politique à encourir). En tout état de cause, après la démission de M. WELT, la majorité radicale décida de faire élire à sa place un éminent conservateur, M. Joseph ZEMP, ce qui a permis aux catholiques de prendre part au processus de décision. L'idée était bien entendu de les contrôler et les faire abandonner leur politique d'obstruction systématique, ce qui a parfaitement réussi.

La deuxième incorporation au sein du gouvernement fédéral fut celle des socialistes, mais elle a pris plus de temps. En effet, dans un pays aussi

conservateur que la Suisse, les socialistes ont longtemps été considérés comme les suppôts du marxisme, du communisme, du léninisme et autres idéologies en -isme. La grève générale de novembre 1918- qui reste dans toutes les mémoires comme un événement aussi rare que dramatique - n'a fait que confirmer cette mauvaise impression. Paradoxalement, c'est la Seconde guerre mondiale qui va faire des socialistes des patriotes comme les autres, ce qui leur ouvrira les portes du Conseil fédéral en... 1943 seulement.

Depuis 1959, la composition du Conseil fédéral s'est établie avec 2 radicaux (les vainqueurs de la guerre civile), 2 démocrates-chrétiens (les catholiques-conservateurs, qui ne sont d'ailleurs plus si conservateurs), 2 socialistes et 1 agrarien (parti des paysans et artisans, dont certaines sections cantonales sont dangereusement à droite, populistes et nationalistes). Relevons que cette répartition correspond ***grosso-modo*** à la puissance de chaque parti au parlement. Cette composition qui n'a pas changé depuis lors est à ce point l'incarnation de la démocratie de concordance qu'on l'appelle la *formule magique*.

4.6. Démocratie de concordance et groupes d'intérêts

Dans la mesure où la Suisse est un pays hautement industrialisé, elle connaît un grand nombre *d'organisations* patronales et syndicales. Au fil du temps, ces dernières sont devenues de plus en plus importantes, au point qu'elles ont elles aussi été intégrées dans les processus de décisions de la démocratie de concordance, ce qui a créé un deuxième niveau de consociationalisme qui a quelque peu éclipsé le système des partis.

Relevons par exemple que ce sont actuellement souvent ces groupements et ces associations qui lancent les initiatives et les référendums, ce qui montre une fois encore que la démocratie de concordance est intimement liée à la notion de *démocratie directe*.

Relevons encore que le rôle de plus en plus important de ces organisations et groupements tient également au fait que le gouvernement central ne disposait souvent pas des ressources nécessaires pour entreprendre de grandes manœuvres sur le plan économique international. Il a dû donc abandonner ces charges aux corporations et associations, qui ont été intégrées dans le processus décisionnel, ce qui signifie que la démocratie de concordance est également liée au *fédéralisme*, puisque la faible taille du gouvernement et de l'administration central est dû à l'existence des gouvernements et des administrations cantonales.

4.7. La démocratie de concordance est un réseau entre organisations

Gerhard LEHMBRUCH donne une excellente définition de la démocratie de concordance aujourd'hui: *"En termes fonctionnels, ces développements institutionnels peuvent être interprétés comme l'émergence d'une structure décisionnelle hautement intégrée qui doit gérer les 'inputs' d'une structure de clivage complexe et fragmentée"*.

Bien entendu, cette définition nous rappelle une spécificité suisse, à savoir que la tradition des "leaders charismatiques" est étrangère à la culture politique de

notre pays. Les personnalités de premier plan sont rares, et le simple fait pour une de ces personnes de vouloir jouer un rôle important lui aliène des sympathies. Ceci est également dû au fait que les modalités d'élection au Conseil fédéral font entrer un tel nombre de paramètres incontournables qu'il est impossible pour un politicien de planifier sa carrière en fonction de cette échéance. L'inaccessibilité du pouvoir suprême rend les politiciens plus modestes.

En ce qui concerne la modestie du pouvoir "officiel", il faut également rappeler que les *cantons n'ont* pas une très forte influence dans la formation de la volonté fédérale. Certes, ils sont consultés, mais leur rôle s'arrête là. Aussi d'ailleurs ont-ils tenté de s'appropriier plus de compétences en la matière par le biais de la création d'organisations horizontales, telle que la Conférence des Gouvernements cantonaux, créée en 1994.

4.8. Les menaces qui pèsent sur la démocratie de concordance

Comme toute construction complexe, le modèle suisse de démocratie de concordance est soumis à diverses pressions qui peuvent à terme menacer son existence.

La première est l'émergence de formations politiques moins tolérantes, donc moins enclines au compromis. Le parti des automobilistes (très à droite), le mouvement Vigilance (très à droite à Genève, mais en pleine déconfiture électorale), les écologistes etc. ne sont pas encore intégrés dans le système et donc le menacent. Mais le pire danger est bien évidemment l'UDC de Christoph BLOCHER, le tribun populiste qui polarise toute la vie politique du pays par son discours violemment conservateur, anti-européen, anti-étrangers, anti-ouverture. Un tel politicien, étranger à une culture politique du pays basée sur la démocratie de concordance, peut contribuer à rompre les processus de recherche du consensus pour les remplacer par des actions virulentes, voire violentes. M. BLOCHER a ainsi réussi à aiguillonner toute la Suisse autour de la question du référendum pour l'adhésion à l'EEE (Espace Economique Européen), avant de faire échouer ce projet en votation populaire, alors même que l'EEE était appuyé par l'intégralité des partis et de *l'establishment* politique.

Une deuxième menace est représentée par l'effritement du "pluralisme segmenté". Nous avons vu que la démocratie de concordance est née de la montée en puissance du catholicisme et du socialisme. Or, les nouveaux clivages sont plutôt linguistiques et régionaux. La crise économique ne fait d'ailleurs qu'aviver ce genre de clivages - comme on vient de le voir avec la décision de Swissair d'abandonner - du moins partiellement - l'aéroport de Genève. De plus, les entreprises semblent de moins en moins intéressées à leur insertion sociale et de plus en plus préoccupées uniquement de leurs actionnaires et de leur capitalisation boursière, comme on le voit avec les méga-fusions qui se déroulent en Suisse. La question se pose donc si la démocratie de concordance va pouvoir intégrer ces nouveaux éléments.

Sous l'angle étroit de la composition du Conseil fédéral, la question traditionnelle est celle du maintien des socialistes; mais un autre problème peut se poser, à savoir la montée en puissance de l'UDC populiste de M. BLOCHER, qui

pourrait bientôt ne plus vouloir se contenter d'un seul siège, alors que ses résultats électoraux le mettent à égalité avec les autres partis gouvernementaux. La présence de M. Blocher lui-même au Gouvernement - souvent évoquée - serait parfaitement dans la ligne de la démocratie de concordance, mais comme ce politicien ne respecte pas cette forme consensuelle de gouvernement et qu'il préfère l'affrontement, il a déjà fait savoir que ça ne l'intéressait pas.

C'est cependant sous l'angle plus large de la recherche du consensus dans son ensemble que les problèmes risquent de surgir, dans la mesure où l'augmentation du nombre des partenaires concernés rend les prises de décisions tellement lentes et compliquées qu'elles en deviennent parfois impossible.

Un dernier danger qui menace la démocratie de concordance est l'intégration européenne. Dans la mesure où il est évident que son entrée dans l'Union européenne impliquerait certaines adaptations du droit suisse et de ses institutions, on peut se demander si toute la tradition de démocratie de concordance pourrait survivre. Ce sont d'ailleurs précisément les arguments avancés par les opposants à toute intégration de la Suisse dans un environnement international: les institutions n'y survivraient pas et le pays risque de perdre son identité. D'autres personnes sont d'un avis opposé, et pensent que l'intégration européenne ne va pas changer grand-chose aux institutions suisses, mais qu'au surplus elle pourrait permettre à notre pays de faire mieux connaître ses institutions à l'étranger et - qui sait - d'en faire bénéficier toute l'Europe.

4.9. Petite conclusion à propos de la démocratie de concordance

En dépit des dangers qui la menacent, on peut penser - avec Gerhard LEHMBRUCH - que la démocratie de concordance en Suisse peut survivre à l'érosion de ses bases traditionnelles, tant elle est profondément enracinée dans la vie politique du pays. En fait, tout autre système de gouvernement semble impossible - et surtout ne ferait que renforcer les oppositions et les clivages. Cependant, il est évident qu'un système politique ne doit cesser de s'adapter aux changements, faute de quoi il risque de disparaître.

De ce point de vue, il en va de la démocratie de concordance comme du fédéralisme: ces structures doivent se révéler suffisamment souples pour conserver leur efficacité en évoluant avec le temps.

5. Conclusion générale

Ces quelques considérations ont surtout voulu montrer que les problèmes de minorités sont universels; ils concernent tout un chacun, aux quatre coins du monde. Et ce n'est pas qu'une question ethnique: il s'agit aussi de langue, de religion, de culture ou de mode de vie.

A ce titre, il est illusoire de croire qu'il existe une seule solution institutionnelle qui permettrait - comme d'un coup de baguette magique - de les résoudre. Le fédéralisme ou le consociationalisme sont des modes institutionnels de résolution des conflits, mais ils doivent - pour être efficaces - s'inscrire dans un contexte socio-politique favorable, marqué avant tout par la sagesse et une volonté de tolérance, ce qui est bien difficile à trouver à l'heure actuelle. Comme le problème est complexe, sa solution ne peut être que complexe aussi.

Vu comme ils pourraient l'être par la Cour suprême américaine, on pourrait envisager les conflits de minorités comme une série de procès, *nationalisme v. solidarité, positivisme v. authenticité, totalitarisme v. tolérance ou encore égoïsme v. sagesse*. Si l'on ne s'attaque pas aux causes fondamentales de l'oppression envers les minorités, on ne pourra en supprimer que certains aspects extérieurs.

Dans ce contexte, je voudrais laisser le mot de la fin à un auteur africain, le Nigérian NNAMDI **AznclwE** 27, qui parle de son pays mais dont l'expérience a valeur continentale: *"Le problème fondamental du fédéralisme au Nigéria est: comment coexister harmonieusement. Comment des gens qui parlent différentes langues et ont hérité de diverses traditions culturelles peuvent-ils cultiver un esprit unique? En élargissant l'étendue (la base) de l'autorité du gouvernement fédéral de manière d y inclure plus de pouvoirs concurrents, en unifiant les systèmes légaux et juridiques, en renforçant la protection des droits de l'Homme dans la Constitution, en créant plus d'États et en augmentant le prestige du Chef de l'État, des étapes définitives seraient entreprises afin de renforcer la coopération entre les régions et le gouvernement fédéral. Cela devrait créer une atmosphère de confiance et assouplir les tensions inhérentes aux fédérations"* (cit. trad.)

Fédéralisme et concordance: une fois encore, tout est lié!

27 *Essentials for Nigerian Survival*, April 1965.