



**HAL**  
open science

## De l'intégration politique des minorités : apports et limites du positivisme juridique

Daniel Sabbagh

► **To cite this version:**

Daniel Sabbagh. De l'intégration politique des minorités : apports et limites du positivisme juridique. *Revue Française de Science Politique*, 2012, 62 (2), pp.280 - 283. hal-03461356

**HAL Id: hal-03461356**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03461356>**

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

— De l'intégration politique des minorités :  
apports et limites du positivisme juridique<sup>3</sup>

L'évolution du droit des minorités reflète fréquemment les leçons tirées de l'histoire des guerres où elles se sont trouvées engagées – le plus souvent à leur corps défendant. Ainsi est-ce dans le sillage des conflits armés apparus en ex-Yougoslavie dans les années 1990 et analysés à la fois comme le résultat de l'exclusion de l'appareil d'État de certaines collectivités définies sur une base ethnique et comme le prélude à d'autres affrontements éventuels susceptibles d'intervenir dans l'ensemble des pays européens en situation de « transition démocratique » que s'est progressivement imposée l'idée selon laquelle, à l'inverse, la promotion de la participation des groupes minoritaires à la décision publique constituerait l'un des instruments privilégiés de la prévention et du règlement desdits conflits. C'est dans cette perspective postulant plus généralement l'existence d'un lien causal entre protection des droits de l'homme, stabilité des formes étatiques existantes et maintien de la paix qu'ont été

---

3. À propos de Marc Weller (ed.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010, LXIV + 856 p., annexes, index.

successivement adoptés les trois textes juridiques ou para-juridiques qui forment l'objet principal de cet ouvrage monumental, issu d'une collaboration entre spécialistes de droit international public, politistes et sociologues. Il s'agit, d'une part, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) adoptée en 1995 par le Conseil de l'Europe, qui constitue le premier instrument multilatéral à caractère contraignant sur la question et dont l'article 15 prévoit que les États parties s'engagent à créer « les conditions nécessaires à la participation effective des membres des minorités nationales à la vie culturelle, économique et sociale et aux décisions publiques, notamment celles qui les affectent » ; d'autre part, des « Recommandations de Lund » (1999), formulées sous l'égide du Haut Commissaire pour les Minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et destinées à spécifier les implications de cet engagement ; enfin, du Commentaire de 2008 émanant du Comité consultatif de la Convention-cadre<sup>1</sup>. Même si celle-ci ne consacre pas l'existence d'un « droit à l'autonomie » pour les membres des minorités nationales, dans la mesure où, à quelques rares exceptions près (Singapour, Slovaquie...), les revendications sécessionnistes se heurtent à l'opposition de l'État central et tendent donc à ouvrir la voie aux conflits que l'on entend éviter, l'objectif explicite des auteurs est de contribuer, *via* l'identification de « bonnes pratiques », à la cristallisation de ce corpus normatif censé favoriser des formes d'autodétermination en matière culturelle compatibles avec le maintien du cadre étatique existant. La démarche peut paraître d'autant plus opportune que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), dans un arrêt abondamment commenté, a indiqué que la non-prise en compte de la situation spécifique des personnes appartenant à un groupe minoritaire (en l'occurrence défini sur une base religieuse) pouvait constituer une forme de discrimination<sup>2</sup>. On sait enfin que la protection des droits des membres des minorités figure parmi les critères d'admission définis par les institutions européennes, d'où l'intérêt d'en délimiter plus précisément les contours.

Certains chapitres de l'ouvrage sont particulièrement susceptibles d'intéresser les politistes. C'est le cas notamment de celui d'Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman et Brian Min, qui, à partir d'une étude antérieure plus détaillée exploitant une base de données relative à l'ensemble des États sur la période comprise entre 1946 et 2005<sup>3</sup>, démontre statistiquement que l'exclusion prolongée de l'accès au pouvoir exécutif de groupes identifiés à raison d'un critère ethnique est l'une des principales variables prédictives du déclenchement d'une guerre civile (alors même que, une fois ce facteur pris en compte, la diversité ethnique comme simple fait démographique ne joue aucun rôle à cet égard). C'est également le cas de celui de John McGarry, qui, lui, dresse l'inventaire des formes plus ou moins subtiles que cette exclusion est susceptible de revêtir : « dénaturalisation » des membres du groupe anciennement dominant dans des États nouvellement indépendants (comme l'Estonie et la Lettonie du début des années 1990) ; instrumentalisation du critère linguistique au bénéfice du groupe majoritaire concernant l'accès aux emplois publics (Sri Lanka depuis 1956) ; migrations intérieures organisées par l'État central afin de diluer l'emprise d'une minorité sur ce qui pouvait initialement apparaître comme sa base territoriale (comme hier dans les États américains du Sud-Ouest et aujourd'hui au Xinjiang) ; discriminations indirectes mais intentionnelles se traduisant, par exemple, par l'octroi d'un double vote aux électeurs relevant de catégories socio-professionnelles au sein desquelles les membres du groupe majoritaire se trouveraient surreprésentés (comme en Irlande du Nord jusqu'en 1968), ou encore par la fixation de seuils électoraux (comme en Turquie, où l'obligation d'avoir recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés à l'échelle nationale pour être représenté au Parlement joue au détriment des partis kurdes mais a été validée par la CEDH au nom de la « latitude substantielle » qu'il conviendrait de laisser aux États censément mus par un objectif légitime – en l'espèce, favoriser la formation de « majorités parlementaires stables »)<sup>4</sup>... Signalons aussi l'utile mise au point de Brendan O'Leary sur les avantages et inconvénients pour la « participation politique

1. Ces deux derniers documents, qui relèvent de la *soft law*, sont reproduits en annexe.

2. Thlimmenos contre Grèce, n° 34369/97, 6 avril 2000, paragraphe 44.

3. Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman, Brian Min, « Ethnic Politics and Armed Conflict : A Configurational Analysis of a New Global Dataset », *American Sociological Review*, 74 (2), 2009, p. 316-337.

4. Yumak et Sadak contre Turquie, n° 10226/03, 8 juillet 2008.

des minorités » des différents modes de scrutin (eux-mêmes largement déterminés par l'héritage colonial), qui montre notamment que lesdits avantages et inconvénients dépendent du degré de concentration territoriale des groupes en question et met en évidence, à partir des exemples croate, slovène et québécois, les effets potentiellement sécessionnistes du scrutin majoritaire uninominal. Considéré plus globalement, l'ouvrage offre un panorama très complet des mesures de « discrimination positive » et autres « mécanismes spécifiques » mis en œuvre dans le domaine visé, qu'il s'agisse de l'accès au pouvoir législatif (*via* des exemptions de l'obligation d'atteindre le seuil électoral pour les partis représentant des minorités nationales comme en Serbie, des quotas institués dans le cadre d'élections au scrutin de liste comme au Pérou, voire des sièges réservés dans les assemblées parlementaires comme en Nouvelle-Zélande), exécutif (comme en Belgique et en Bosnie, en vertu de dispositions constitutionnelles, ou encore en Finlande et en Macédoine, de par ce qui s'apparente à une coutume régissant la formation des coalitions gouvernementales), ou judiciaire (comme en Roumanie et au Kosovo). Particulièrement instructifs sont les développements consacrés au cas singulier des Parlements Saami inaugurés en Finlande en 1973, en Norvège en 1987 et en Suède en 1993, organes consultatifs également dotés d'un pouvoir de proposition législative et ayant pour finalité de promouvoir l'autonomie culturelle d'une population autochtone sur une base non territoriale – puisque sont électeurs et éligibles tous les membres de cette communauté se reconnaissant comme tels et inscrits dans le registre spécialement prévu à cet effet, indépendamment de leur lieu de résidence.

Cependant, outre le caractère principalement descriptif et excessivement répétitif de certains des très nombreux chapitres à dominante juridique, qui ne consistent guère qu'en une paraphrase à peine problématisée des documents de référence, au risque de lasser la patience du lecteur le mieux disposé (chapitres 3, 11, 13, 17...), l'ouvrage comporte des limites qui tiennent à un certain flottement dans la définition de l'objet, à une conception relativement superficielle de la pluridisciplinarité et à une focalisation problématique sur la dimension ethnique du fait national.

Tout d'abord, la définition des « minorités » ici retenue est à géométrie variable. Même si l'on accepte les critères d'identification communs à la plupart des contributions – l'infériorité numérique, la position dominée et la possession de traits spécifiques (ethniques, linguistiques et/ou religieux) constitutifs d'une identité *que les membres du groupe entendent préserver* (p. 532, 635...) –, l'étendue du concept n'en varie pas moins d'un chapitre à l'autre. Tantôt il renvoie exclusivement aux *minorités nationales* – « entités culturelles [...] territorialement concentrées et antérieurement autonomes dont le territoire s'est trouvé incorporé à un État de plus grande taille »<sup>1</sup> (par exemple, p. LX) – tantôt il englobe les *groupes issus de l'immigration* (p. 532, 641), de manière plus discutable quant au dernier élément de la définition souligné plus haut et sans que cette distinction courante, initialement proposée par le philosophe canadien Will Kymlicka, fasse l'objet d'une discussion en bonne et due forme. Ces oscillations ne sont pas sans porter préjudice à la cohérence du propos.

Elles sont aussi révélatrices d'une faiblesse d'ordre plus général, soit la non-intégration des apports issus de la philosophie politique et morale contemporaine sur le multiculturalisme, à quelques exceptions près (les chapitres de Karen Bird, Yash Ghai et Ephraim Nimni – trois sur vingt-six –, qui, quels que soient leurs mérites, n'en restituent pas véritablement la richesse). Ainsi n'est-il fait aucune référence à la typologie des « droits culturels » proposée par Jacob Levy<sup>2</sup>, alors que celle-ci (ou d'autres) auraient pu contribuer à mieux ordonner la variété des dispositions évoquées dans les différents textes de référence, qui font souvent l'objet d'énumérations fastidieuses. Témoigne également de cette déconnexion l'absence de toute distance critique quant au « droit à l'identité » (culturelle) des membres des minorités nationales dont le Commentaire susmentionné affirme l'existence en même temps que l'obligation pour les États parties à la FCNM d'en assurer la « garantie effective » (p. 785). Nombre d'auteurs ont pourtant mis en évidence la dimension essentialisante, homogénéisante et potentiellement conservatrice de la conception de la culture comme système unitaire de représentations constitutives de la gamme des comportements susceptibles de faire l'objet d'un choix individuel qui sous-tend la plupart des

1. Will Kymlicka, *States, Nations and Cultures*, Assen, Van Gorcum, 1997, p. 19.

2. Jacob Levy, « Classifying Cultural Rights », dans Ian Shapiro, Will Kymlicka (eds), *Ethnicity and Group Rights*, New York, New York University Press, 1997 (NOMOS XXXIX), p. 24-66.

variantes du multiculturalisme<sup>1</sup>. À cet égard, la juxtaposition de contributions émanant de juristes et de non-juristes ne saurait dissimuler l'insuffisance de la fertilisation interdisciplinaire que l'on pouvait légitimement espérer.

Enfin, il est quelque peu paradoxal qu'une somme de près de 900 pages consacrée à l'élaboration de normes censées contribuer à la protection de la diversité culturelle et théoriquement applicables aux 56 États membres de l'OSCE ne tienne pratiquement aucun compte de la pluralité des modèles quant aux fondements de l'identité nationale qui pourtant coexistent en son sein. Contrairement à ce que suggère la vulgate gellnerienne qui oriente l'ensemble de l'ouvrage<sup>2</sup>, il est d'autres principes de légitimation des États nations contemporains que la seule communauté « ethnique ». En témoignent notamment les cas américain<sup>3</sup> et français<sup>4</sup>, où la « nationalité », dans l'imaginaire collectif, est assez largement tributaire de l'adhésion à un ensemble de valeurs politiques dotées d'un ancrage constitutionnel. Que cet idéal type du nationalisme « civique » doive être conçu comme un horizon régulateur plutôt que comme une réalité accomplie dans les pays mêmes où il est le plus présent est une évidence. Il n'en est pas moins injustifié de l'exclure entièrement du cadre d'analyse.

**Daniel Sabbagh -**  
Sciences Po Paris, CERI

plus en plus légitime dans l'univers académique<sup>6</sup>.

Au-delà des considérations purement scientifiques, cette prise en compte implique également une réflexion plus normative autour de la représentation des minorités ethniques et de leur intégration à la sphère politique. Cette question, longtemps considérée comme une bizarrerie venue d'outre-Atlantique, semble désormais s'imposer dans le contexte actuel. Les violences urbaines qu'ont connues la France en 2005 et le Royaume-Uni plus récemment vont dans ce sens. Rares pourtant sont les travaux plaçant la relation entre participation et représentation des minorités ethniques au cœur de l'analyse des systèmes démocratiques. Aussi, les ouvrages de Zoltan L. Hajnal et de Jóhanna Kristín Birnir revêtent un intérêt incontestable.

Il s'agit au premier abord de travaux assez différents. Paru initialement en 2007, celui de J. K. Birnir propose une analyse comparée tenant compte de données issues de 60 pays ayant connu une transition démocratique depuis 1945. L'ouvrage écrit par Z. L. Hajnal concerne quant à lui une étude menée sur des élections locales aux États-Unis. Différence d'échelle donc, mais aussi différence de contexte institutionnel puisqu'on fait référence ici au système local américain d'une part et aux « jeunes démocraties » d'autre part. Mais les différences fondamentales entre les deux ouvrages s'arrêtent là. En effet, chacun s'intéresse de près à la relation entre la participation et la représentation des minorités ethniques et aux conséquences que cette relation implique pour le régime démocratique. J. K. Birnir s'interroge sur les modalités de participation des minorités ethniques dans les pays ayant connu une transition démocratique depuis 1945. Alors qu'une partie de la littérature considère la création de mobilisations politiques sur des bases ethniques comme

1. Voir Jeremy Waldron, « Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative », *University of Michigan Journal of Law Reform*, 25 (3-4), 1992, p. 751-792 ; Brian Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, Polity, 2000 ; Anne Phillips, *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton University Press, 2007 ; et – au sein même de la discipline juridique – Richard Thompson Ford, *Racial Culture. A Critique*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

2. Voir, par exemple, p. 11, ainsi que Ernst Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, p. 1.

3. Cf. Michael Walzer, « What Does it Mean to Be an "American" ? », *Social Research*, 57 (3), 1990, p. 591-614.

4. Cf. Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Nrf-Gallimard, 1994.